

Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention: Abschlussbericht

Heimer, Andreas; Henkel, Melanie; Edel, Friederike; Freudl, Daniel; Maetzel, Jakob; Tiessen, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heimer, A., Henkel, M., Edel, F., Freudl, D., Maetzel, J., & Tiessen, J. (2014). *Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention: Abschlussbericht*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB446). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Prognos AG.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47395-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Forschungs bericht

Sozialforschung

446

**Evaluation des Nationalen
Aktionsplans der Bundes-
regierung zur Umsetzung
der UN-Behindertenrechts-
konvention**

– Abschlussbericht –

Studie

Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Auftraggeber:
Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Ansprechpartner:
Andreas Heimer
Melanie Henkel

Mitarbeitende:
Dr. Friederike Edel
Daniel Freudl
Jakob Maetzel
Jan Tiessen

Berlin, September 2014
27702

Das Unternehmen im Überblick

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Gunter Blickle

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Die Prognos AG berät europaweit Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

CH-4010 Basel

Telefon +41 61 3273-310

Telefax +41 61 3273-300

info@prognos.com

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85

D-10623 Berlin

Telefon +49 30 52 00 59-210

Telefax +49 30 52 00 59-201

Prognos AG

Science 14 Atrium; Rue de la Science 14b

B-1040 Brüssel

Telefon +32 2808-7209

Telefax +32 2808-8464

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14

D-80335 München

Telefon +49 89 954 1586-710

Telefax +49 89 954 1586-719

Prognos AG

Domshof 21

D-28195 Bremen

Telefon +49 421 51 70 46-510

Telefax +49 421 51 70 46-528

Prognos AG

Schwanenmarkt 21

D-40213 Düsseldorf

Telefon +49 211 91316-110

Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG

Friedrichstr. 15

D-70174 Stuttgart

Telefon +49 711 3209-610

Telefax +49 711 3209-609

Internet

www.prognos.com

Inhalt

1	Zusammenfassung	1
2	Einleitung	8
2.1	Evaluationsauftrag	8
2.2	Vorgehen	9
2.3	Aufbau des Berichts	10
3	Referenzrahmen für die Evaluation des Nationalen Aktionsplans	12
3.1	Konzept und Maßnahmen des NAP	12
3.1.1	Menschenrechtliche Perspektive	12
3.1.2	Bundesregierung	19
3.1.3	Zivilgesellschaft	23
3.1.4	Fazit: Referenzrahmen für die inhaltliche Analyse	32
3.2	Entwicklungs- und Umsetzungsprozess des NAP	35
3.2.1	Menschenrechtliche Perspektive	35
3.2.2	Bundesregierung	41
3.2.3	Zivilgesellschaft	43
3.2.4	Fazit: Referenzrahmen für die prozessbezogene Analyse	46
4	Konzeption und Maßnahmen des NAP	48
4.1	Konzeption des NAP	49
4.2	Maßnahmen des NAP	55
4.2.1	Strukturelle Merkmale des Maßnahmenkatalogs	55
4.2.2	Umsetzungsstand der Maßnahmen	62
4.2.3	Strukturelle Merkmale der Maßnahmen sowie Bezüge zur UN-BRK in den einzelnen Handlungsfeldern	64
4.2.3.1	Handlungsfeld 1: Arbeit und Beschäftigung	65
4.2.3.2	Handlungsfeld 2: Bildung	68
4.2.3.3	Handlungsfeld 3: Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege	70
4.2.3.4	Handlungsfeld 4: Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft	73
4.2.3.5	Handlungsfeld 5: Frauen	74
4.2.3.6	Handlungsfeld 6: Ältere Menschen	76
4.2.3.7	Handlungsfeld 7: Bauen und Wohnen	77
4.2.3.8	Handlungsfeld 8: Mobilität	79
4.2.3.9	Handlungsfeld 9: Kultur und Freizeit	81
4.2.3.10	Handlungsfeld 10: Gesellschaftliche und politische Teilhabe	83
4.2.3.11	Handlungsfeld 11: Persönlichkeitsrechte	85
4.2.3.12	Handlungsfeld 12: Internationale Zusammenarbeit	87
4.3	Berücksichtigung der Querschnittsthemen des NAP	89
4.4	Berücksichtigung zentraler Ergebnisse aus dem Teilhabebericht	91
4.5	Berücksichtigung zentraler Forderungen der Zivilgesellschaft	99
4.6	Einschätzungen von verschiedenen Akteuren zu Konzeption und Maßnahmen	103
4.7	Zusammenfassung	109

5	Akteure und Prozesse	114
5.1	Entwicklungs- und Umsetzungsphasen des NAP	115
5.2	Ressourcen	120
5.2.1	Nationaler Focal Point	120
5.2.2	Focal Points der Ressorts	122
5.2.3	NAP-Ausschuss	124
5.2.4	Inklusionsbeirat und Fachausschüsse	126
5.2.5	Monitoring-Stelle	129
5.3	Der zivilgesellschaftliche Beteiligungsprozess	131
5.4	Zusammenfassung	133
6	Maßnahmenbezogene Wirkungsanalyse	136
6.1	Empfehlungen aus menschenrechtlicher Perspektive	137
6.2	Maßnahmenbezogene Evaluationsebenen	139
6.2.1	Monitoring	139
6.2.2	Evaluation von Einzelmaßnahmen	141
6.3	Zusammenfassung	145
7	Zentrale Ergebnisse und Handlungsansätze für die Optimierung des Nationalen Aktionsplans	146
7.1	Inhaltliche Optimierung des NAP	146
7.1.1	Erweiterung der Informationsgrundlage für die inhaltliche Weiterentwicklung	146
7.1.2	Priorisierung von Handlungsbedarfen	148
7.1.3	Gliederung des NAP	149
7.1.4	Definition von Ober- und Zwischenzielen	150
7.1.5	Definition zielbezogener Maßnahmen	150
7.2	Prozessoptimierung	152
7.2.1	Effektivierung der Prozesssteuerung	152
7.2.2	Effektivierung der Partizipationsprozesse	154
7.2.3	Gestaltung des NAP als dynamischer Prozess	155
7.2.4	Handlungsrahmen für die Wirkungsanalyse	156
8	Literatur	158
9	Tabellen und Abbildungen	161
10	Anhang	163

1 Zusammenfassung

Hintergrund und Evaluationsauftrag

Mit dem im Juni 2011 vom Bundeskabinett beschlossenen Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat die damalige Bundesregierung erstmals eine behindertenpolitische Gesamtstrategie verabschiedet, die die Ziele und Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention, die in ihrer Zuständigkeit liegen, zusammenführt. Der NAP wurde für einen Zehnjahreszeitraum konzipiert und stellt damit das zentrale Instrument der Bundesregierung dar, um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu den in der UN-BRK kodifizierten Menschenrechten in den nächsten Jahren weiter zu verbessern. Die Bundesregierung orientiert sich damit an der Empfehlung des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte zur Nutzung von Aktionsplänen bei der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen.

Auftrag des NAP ist es, Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK zu koordinieren, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Die Maßnahmen werden überwiegend von Bundesministerien verantwortet. Insgesamt umfasst der NAP derzeit 242 Maßnahmen, die zwölf thematischen Handlungsfeldern zugeordnet sind. Hinzu kommen Maßnahmen aus dem Bereich Bewusstseinsbildung.

Zur Verabschiedung des NAP führte ein komplexer, mehrstufiger Entwicklungsprozess, der federführend von der beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) angesiedelten staatlichen Anlaufstelle (Nationaler Focal Point - NFP) gesteuert wurde. Am Entwicklungsprozess waren neben den Ressorts der Bundesregierung auch die Monitoring-Stelle am Deutschen Institut für Menschenrechte sowie die Zivilgesellschaft beteiligt. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft erfolgte über den NAP-Ausschuss beim BMAS sowie über Stellungnahmen, Anhörungen und Kongresse.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wird sowohl die inhaltliche Ausgestaltung des NAP, d.h. sein konzeptioneller Aufbau und die enthaltenen Maßnahmen untersucht, als auch die Rolle der verschiedenen Akteure sowie die Prozesse während der Entwicklung und bisherigen Umsetzung des NAP. Das Gutachten beschäftigt sich zudem mit der Frage, inwiefern das Thema Wirkungsanalyse im gegenwärtigen NAP verankert ist und umgesetzt wird. Als Referenzrahmen für die Evaluation dienen Anforderungen und Empfehlungen an einen idealtypischen NAP, die aus menschenrechtlicher, politischer sowie zivilgesellschaftlicher Perspektive formuliert werden. Ziel der

Analysen ist es, inhaltliche wie prozessuale Optimierungspotenziale zu ermitteln, die für die Weiterentwicklung des NAP genutzt werden können.

Das Gutachten basiert auf einem Methodenmix: Ausgewertet wurden einschlägige Dokumente, eine maßnahmenbezogene Statusabfrage bei den Umsetzungsverantwortlichen der Ressorts sowie leitfadengestützte Workshops und Fachgespräche.

Referenzrahmen für die Evaluation

Aufbauend auf den ausgewerteten menschenrechtlichen, politischen und zivilgesellschaftlichen Quellen (vgl. Kapitel 3.1) lässt sich mit Blick auf **Konzeption und Inhalte** ableiten, dass ein NAP

- eng an den normativen Vorgaben der UN-BRK orientiert sein und sich vollständig mit den dort kodifizierten Menschenrechten beschäftigen sollte,
- Ziele und Maßnahmen auf Basis festgestellter Handlungsbedarfe festlegen sollte und
- handlungsorientiert ausgestaltet sein sollte, also mit spezifischen, überprüfbaren Zielen.

Mit Blick auf einen idealtypischen **Entwicklungs- und Umsetzungsprozess** (vgl. Kapitel 3.2) sollte berücksichtigt werden, dass

- die Verantwortung für den NAP durch eine zentrale staatliche Anlaufstelle wahrgenommen wird,
- der NAP als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK unabhängig überprüft wird, Umsetzungsstand und Wirksamkeit von Maßnahmen des NAP erfasst werden sowie Festlegungen für die Fortentwicklung des NAP getroffen werden.
- die Zivilgesellschaft aktiv und umfassend an der Entwicklung, Umsetzung und Fortentwicklung des NAP sowie an seiner Überwachung partizipieren kann.

Konzeption und Maßnahmen des NAP

Konzeptioneller Aufbau: Gliederung und Zielformulierung

Der NAP berücksichtigt die Inhalte der UN-BRK in zwölf Handlungsfeldern und sieben Querschnittsthemen. Durch den gewählten Zuschnitt der Handlungsfelder und Querschnittsthemen gelingt eine vollständige thematische Zuordnung der Artikel der UN-BRK. Insgesamt bleiben die Bezüge zwischen UN-BRK und

Maßnahmen des NAP jedoch überwiegend allgemein und zu wenig konkret. Abweichend von einem idealtypischen Aktionsplan werden zudem nicht systematisch Handlungserfordernisse und überprüfbare Umsetzungsziele definiert (vgl. Kapitel 4.1).

Strukturelle Merkmale des Maßnahmenkatalogs und Umsetzungsstand

Fast die Hälfte der Maßnahmen ist den drei Handlungsfeldern „Arbeit und Beschäftigung“, „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“ sowie „gesellschaftliche und politische Teilhabe“ zugeordnet. Für fast zwei Drittel der Maßnahmen sind das BMAS und das BMFSFJ verantwortlich, gefolgt von den anderen Ressorts sowie nachgeordneten Behörden, dem Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Methodisch lassen sich die Maßnahmen am häufigsten dem Typ „Förderprogramme, Modellprojekte und Programme zur Förderung von anwendungsbezogener Forschung und Entwicklung“, „Maßnahmen der Öffentlichkeit und des fachlichen Austauschs“ sowie „Forschungsaufträge“ zuordnen. Hier zeigen sich jedoch in den Handlungsfeldern unterschiedliche Schwerpunkte.

Gut zwei Drittel aller Maßnahmen des NAP adressieren explizit und ausschließlich Menschen mit Behinderungen, d. h. sie wurden speziell für diese Zielgruppe initiiert. Bei 71 Prozent der Maßnahmen berichten die Focal Points der Ressorts, dass eine Form der Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Maßnahmenentwicklung und/oder -umsetzung stattgefunden hat. Knapp die Hälfte der Maßnahmen befindet sich derzeit noch in der Umsetzungsphase (vgl. Kapitel 4.2.1).

Bezüge der Maßnahmen zur UN-BRK und Berücksichtigung der Querschnittsthemen des NAP

Im NAP wird nicht explizit ausgewiesen, welche Bestimmungen der UN-BRK mit welchen Einzelmaßnahmen adressiert werden sollen. Werden diese Bezüge analytisch hergestellt, wird erkennbar, dass die vorhandenen Maßnahmen die Bestimmungen der UN-BRK relativ umfassend aufgreifen. Allerdings lassen sich in allen Handlungsfeldern einzelne Bestimmungen der UN-BRK identifizieren, zu denen es keine Maßnahmen gibt. Gründe für die Behandlung bzw. Nichtbehandlung werden vereinzelt, aber nicht durchgängig dargelegt. Bislang fehlt eine systematische empirische Aufbereitung des Handlungsbedarfs in den einzelnen Handlungsfeldern des NAP (vgl. Kapitel 4.2.3).

Die selbstgesetzten Querschnittsthemen des NAP werden nicht systematisch in allen Handlungsfeldern aufgegriffen (vgl. Kapitel 4.3).

Berücksichtigung zentraler Ergebnisse aus dem Teilhabebericht

Mit dem Teilhabebericht der Bundesregierung, der zwei Jahre nach Verabschiedung des NAP veröffentlicht wurde, ist die Informationsgrundlage für die Ermittlung bestehender Handlungsbedarfe verbessert worden. Die rückblickende Prüfung zeigt, dass der NAP inhaltlich viele Themen aufgreift, die im Teilhabebericht empirisch als Handlungserfordernisse festgestellt bzw. bestätigt wurden. Aufgrund der fehlenden Zuständigkeit oder einer abweichenden Einschätzung des Handlungsbedarfs durch die Bundesregierung sind - anders als es der Teilhabebericht nahe legt - in den Bereichen Bildung, Einkommen und öffentlicher Raum kaum konkrete Ziele oder Maßnahmen im NAP enthalten (vgl. Kapitel 4.4).

Berücksichtigung zentraler Forderungen aus der Zivilgesellschaft

Inwiefern die Forderungen der Zivilgesellschaft in den NAP einbezogen wurden, wurde im Rahmen der Analyse exemplarisch anhand des „Ersten Berichts der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland“ der BRK-Allianz geprüft. Übergreifend kommt die BRK-Allianz zu dem Schluss, dass die inhaltlichen Vorstellungen der Zivilgesellschaft im NAP nur in geringem Maße berücksichtigt wurden. Direkte thematische oder maßnahmenspezifische Lücken werden im NAP in Bezug auf die Artikel 4, 5, 6, 7, 14, 16, 24 und 27 benannt (vgl. Kapitel 4.5).

Einschätzungen von verschiedenen Akteuren zu Konzeption und Maßnahmen

Mit Blick auf Konzeption und Maßnahmen wurde in Workshops mit den Gremien der Zivilgesellschaft (NAP-Ausschuss und Inklusionsbeirat) und der Monitoring-Stelle vor allem die als unzureichend empfundene Rückbindung des NAP an der UN-BRK, die fehlende Bestimmung des Handlungsbedarfs, die fehlende Festlegung verbindlicher, überprüfbarer Ziele sowie die mangelnde Effektivität von Maßnahmen hervorgehoben (vgl. Kapitel 4.6).

Auch die Focal Points der Ressorts teilten die Einschätzung, dass dem NAP bislang ein Zielsystem fehle. Zudem wurde angeregt, Maßnahmen zukünftig stärker auf Basis festgestellter Lücken in der Umsetzung der UN-BRK in Abstimmung zwischen BMAS und den zuständigen Ministerien zu entwickeln.

Akteure und Prozesse

Gesamtverantwortung

Mit dem Nationalen Focal Point (NFP) beim BMAS wurde ein Akteur als staatliche Anlaufstelle bestimmt, der alle NAP-bezogenen Koordinations- und Steuerungsprozesse mit den anderen Ressorts und der Zivilgesellschaft verantwortet. Als Schnittstellen in die anderen Ressorts dienen die dortigen Focal Points. Die so entstandene Struktur setzt einen geeigneten organisatorischen Rahmen für die Entwicklung und Koordinierung von Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK, verfügt aber über knappe personelle Ressourcen zur Erfüllung seines breiten Aufgabenspektrums. Die zusätzlichen Anforderungen und Aufgaben an den NFP, die sich aus den Handlungsempfehlungen dieses Gutachtens ergeben, sind hierbei noch nicht berücksichtigt. (vgl. Kapitel 5.2.1).

Überwachung

Die in der UN-BRK geforderte unabhängige Überwachungsfunktion bei der Umsetzung wird von der Monitoring-Stelle wahrgenommen. Auch hier scheint die Ressourcenausstattung angesichts der umfangreichen Aufgaben zu gering zu sein. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Überwachung findet auf mehreren Ebenen statt: direkt durch die Monitoring-Stelle, potenziell auch in den institutionalisierten Beteiligungsformen der Bundesregierung (s. u.) sowie außerhalb dieser Strukturen durch die Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur UN-Behindertenrechtskonvention (BRK-Allianz) und ihre Parallelberichterstattung zur Umsetzung der UN-BRK (vgl. Kapitel 5.2.5).

Partizipation

Mit dem Inklusionsbeirat wurde ein staatlicher Koordinierungsmechanismus zur Unterstützung des Umsetzungsprozesses der UN-BRK sowie zur Einbindung der Zivilgesellschaft eingerichtet. Sein Einfluss auf den Umsetzungsprozess sowie seine internen Arbeitsstrukturen sind jedoch unzureichend definiert. Im Bezug auf den NAP wird vom Inklusionsbeirat die in der UN-BRK vorgesehene Multiplikatorrolle derzeit nicht wahrgenommen (vgl. Kapitel 5.2.4).

Der NAP-Ausschuss beim Nationalen Focal Point schwankt in seinem Auftrag bzw. Selbstverständnis zwischen Beratungs- und Beteiligungsgremium. Auch seiner Arbeit lagen in der Vergangenheit ein unklarer Arbeitsauftrag und unklare Verfahren zugrunde (vgl. Kapitel 5.2.3).

Weitere Formate zur Einbindung der Zivilgesellschaft im Entwicklungsprozess des NAP bestanden in Workshops sowie zwei Kongressen und Online-Dialogen. Sie wurden intensiv genutzt. Allerdings fehlten auch hier transparente Vereinbarungen zur Berücksichtigung der Ergebnisse im NAP (vgl. Kapitel 5.3).

Wirkungsanalyse von Maßnahmen

Die Analyse zeigt, dass bisher kaum verbindliche Strukturen und Verpflichtungen für eine informationsbasierte Steuerung und Weiterentwicklung des NAP bestehen. Mit der entwickelten maßnahmebezogenen Statusabfrage bei den Umsetzungsverantwortlichen ist jedoch eine Grundlage für ein kontinuierliches Monitoring auf der aggregierten Programmebene vorhanden. Auf der Ebene der Einzelmaßnahmen erfolgt die Evaluation von Wirkungen bislang unsystematisch. Ein für alle Maßnahmen verbindlicher Handlungsrahmen für die Evaluation könnte hier eine höhere Transparenz schaffen (vgl. Kapitel 6).

Handlungsansätze für die Optimierung des NAP

Auf Basis der Soll-Vorstellungen für die Konzeption und den Inhalt des NAP sowie der Analyseergebnisse ergeben sich aus Sicht der Gutachter verschiedene Handlungsansätze für **die inhaltliche Weiterentwicklung des NAP** (vgl. Kapitel 7.1):

- Es wird eine kontinuierliche Verbesserung der Informationsgrundlage zur Ermittlung von Handlungsbedarfen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-BRK empfohlen. Hierdurch wäre es möglich, den NAP zukünftig stärker auf diejenigen Bereiche zu fokussieren, in denen in der Rechtsformulierung, Rechtspraxis oder im Alltagsleben der Menschen mit Behinderungen die Bestimmungen der UN-BRK noch nicht ausreichend gewährleistet sind.
- Ausgehend von den ermittelten Handlungsbedarfen kann eine systematische inhaltliche Schwerpunktsetzung des NAP vorgenommen werden, die Prioritäten bei der Umsetzung der UN-BRK zum Ausdruck bringt.
- Die Gliederung des NAP sollte dahingehend weiterentwickelt werden, dass die Bezüge zur UN-BRK deutlicher werden, dass eine vollständige Befassung mit den Bestimmungen der UN-BRK stattfindet und transparent dargelegt wird, bei welchen Bestimmungen Handlungsbedarf bzw. kein Handlungsbedarf gesehen wird. Querschnittsthemen sollten in jedem Handlungsfeld berücksichtigt werden.
- In jedem Handlungsfeld sollten geeignete überprüfbare Ober- und Zwischenziele definiert werden.

- Bei der Festlegung von Maßnahmen zur Erreichung der handlungsfeldbezogenen Ziele helfen geeignete Auswahlkriterien. Zu berücksichtigende Aspekte sind eine ausreichende Konkretisierung von Maßnahmen mit Nennung z. B. von Zuständigkeiten, die Prüfung der Relevanz der Maßnahmen für die Zielerreichung, die Festlegung von Indikatoren auf Maßnahmenebene, die Beteiligung der Zivilgesellschaft und eine angemessene Berücksichtigung unterschiedlicher Maßnahmentypen im Handlungsfeld.

Die etablierten **Strukturen** und die **Prozesse des NAP** können im Zuge seiner Weiterentwicklung optimiert werden. Hierzu bieten sich folgende Handlungsansätze an (vgl. Kapitel 7.2):

- Um die etablierte Akteursstruktur der innerstaatlichen Durchführung und Überwachung im Hinblick auf die Weiterentwicklung des NAP zu stärken, sollten die Rollen der Akteure präzisiert und auf dieser Grundlage Arbeitsprozesse und Gestaltungsmöglichkeiten festgelegt und die Ressourcenausstattung den Aufgaben entsprechend angepasst werden.
- Die den Partizipationsprozessen zugrundeliegenden Anforderungen aus der UN-BRK sollten unter Einbindung der Zivilgesellschaft in ein konkretes Partizipationskonzept überführt werden.
- Die dynamische Weiterentwicklung des NAP kann durch die kontinuierliche Berücksichtigung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und die fortlaufende Überprüfung von Handlungsbedarfen unterstützt werden.
- Auch ein kontinuierliches Monitoring von Maßnahmen und ein Handlungsrahmen für die maßnahmenbezogene Evaluation unterstützt die Weiterentwicklung des NAP.

2 Einleitung

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) verpflichtet sich Deutschland, den hier kodifizierten Menschenrechten auf nationaler Ebene und damit gesamtstaatlich Geltung zu verschaffen. Diese Verpflichtung richtet sich primär an die Träger staatlicher Gewalt; Adressaten sind die Parlamente auf der Ebene von Bund und Ländern, Verwaltungsbehörden und Gerichte. Auch die Kommunen sind verpflichtet, die UN-BRK im Rahmen ihrer Zuständigkeiten umzusetzen.¹ Wenn laut Artikel 4 der UN-BRK die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zu ihrer Umsetzung ergreifen sollen, sind auch hier wiederum alle Verantwortungsebenen im staatlichen Gefüge angesprochen.

Mit dem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (NAP) hat die Bundesregierung auf bundesstaatlicher Ebene die Umsetzung der UN-BRK eingeleitet. Im NAP werden die Aktivitäten koordiniert, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen und den Zugang zu den Rechten verbessern sollen, die in der UN-BRK genannt werden.² Die Bundesregierung greift damit eine Empfehlung des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte zur Nutzung von Aktionsplänen bei der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen auf.³

2.1 Evaluationsauftrag

Die vorliegende Evaluation des NAP richtet sich auf die im Juni 2011 vom Bundeskabinett beschlossenen Ziele und Maßnahmen sowie auf die organisatorische und prozessuale Gestaltung des Entwicklungs- und Umsetzungsprozesses.

Welche konkreten Handlungserfordernisse die im NAP zusammengetragenen Maßnahmen adressieren müssen, geht nicht unmittelbar aus der UN-BRK hervor. Als eine umfassende politische Strategie zur Umsetzung der UN-BRK sollte der NAP jedoch dem Anspruch gerecht werden, die in der UN-BRK benannten Verpflichtungen zur Herstellung einer vollen und wirksamen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen herzustellen. In diesem Sinne lebt der NAP von seiner normativen menschenrechtlichen Anbindung. Grundlegende Erkenntnisinteressen der Evaluation auf der inhaltlichen Ebene

¹ Aichele, Valentin 2010.

² Auch in den Bundesländern und Gemeinden werden Aktionspläne verabschiedet. Einen Überblick gibt: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle/monitoring/aktions-und-massnahmenplaene/uebersicht-zum-stand-der-aktionsplaenemassnahmenplaene-zur-umsetzung-der-un-brk-in-bund-und-laendern.html>

³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2002.

sind daher vor allem der Bezug des NAP zur UN-BRK, seine Vollständigkeit und Zielorientierung.

In Bezug auf die Prozessebene ist zu berücksichtigen, dass der NAP über 200 Maßnahmen aufführt, die von der Bundesregierung, aber auch von weiteren staatlichen Stellen und Institutionen umgesetzt werden. Die beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) angesiedelte staatliche Anlaufstelle (Nationaler Focal Point) hat vor diesem Hintergrund eine wichtige Koordinierungsfunktion. Sie muss für die notwendige ressortübergreifende Abstimmung und die Vernetzung der unterschiedlichen Akteure sorgen, Informationen zur Verfügung stellen, Evaluierungs- und Fortschreibungsmaßnahmen durchführen und bei den Akteuren für die Entwicklung und Umsetzung eigener Aktionspläne werben. Zudem füllen die drei Gremien Inklusionsbeirat mit seinen vier Fachausschüssen, NAP-Ausschuss beim BMAS und Monitoring-Stelle am Deutsche Institut für Menschenrechte wichtige Kontroll- und Multiplikatorenfunktionen im Erstellungs- und Umsetzungsprozess der UN-BRK aus. Deutlich wird, dass die mit dem NAP zusammenhängenden Prozesse, sowohl bei der Entstehung als auch bei der Umsetzung, ebenen- und sektorenübergreifend organisiert sein müssen. Entsprechend hoch sollte die Sensibilität für angemessene und effiziente Steuerungs- und Einbindungsformen im Zuge der Entwicklung und Umsetzung des NAP sein. Der Evaluationsauftrag umfasst daher auch eine Ist-Analyse der strukturellen und prozessualen Gegebenheiten, um hierauf aufbauend Optimierungsvorschläge für die anstehende Phase der Weiterentwicklung des NAP zu entwickeln.

2.2 Vorgehen

Im Evaluationsprozess wurden die folgenden Arbeitsschritte umgesetzt:

- **Dokumentenanalysen:** Ausgangspunkt aller Arbeiten ist die Auswertung einschlägiger Dokumente, insbesondere um den Referenzrahmen für die Evaluation aufzuspannen und die inhaltlichen Analysen durchzuführen.
- **Auswertung der Stammdaten und Statusabfrage:** Im Sinne eines maßnahmenbezogenen Monitorings wurde eine Statusabfrage bei den Umsetzungsverantwortlichen der Ressorts durchgeführt. Zusammen mit den im NAP ausgewiesenen Stammdaten ermöglicht die Statusabfrage die Kategorisierung von Maßnahmen und die Erhebung ihres Umsetzungsstands.
- **Workshops:** Durchgeführt wurden insgesamt sechs Workshops in unterschiedlichen Zusammensetzungen: Fünf separate Workshops mit den zentralen Stakeholdern

(Nationaler Focal Point, Focal Points der Ressorts, NAP-Ausschuss, Inklusionsbeirat, Monitoring-Stelle) sowie ein gemeinsamer Strategieworkshop mit Vertreterinnen und Vertretern aller Stakeholdergruppen. Im Mittelpunkt der Workshops standen vor allem prozessbezogene Fragestellungen und Bewertungen der Teilnehmenden.

- **Fachgespräche:** Darüber hinaus wurden Fach- und Hintergrundgespräche mit ausgewählten Akteuren geführt, die nicht ausreichend durch die anderen Erhebungsformen berücksichtigt wurden.

2.3 Aufbau des Berichts

Im vorliegenden Evaluationsbericht werden die Ergebnisse dieser Arbeitsschritte zusammengefasst. Er ist folgendermaßen aufgebaut:

- **Kapitel 3** erläutert zunächst die Empfehlungen und Erwartungen an einen NAP zur Umsetzung der UN-BRK aus unterschiedlichen Perspektiven: der menschenrechtlichen, der politischen sowie der zivilgesellschaftlichen. In diesem Kapitel wird der **Referenzrahmen** für die inhalts- und prozessbezogenen Analysen entwickelt.
- **Kapitel 4** beschreibt und bewertet den **konzeptionellen Aufbau sowie Maßnahmen des NAP** vor dem Hintergrund dieses Referenzrahmens. Zudem informiert das Kapitel über die strukturellen Merkmale des Maßnahmenkatalogs auf Grundlage des o. g. Monitorings sowie den Bezug der Maßnahmen zur UN-BRK. Analyseebenen sind dabei der NAP als Ganzes sowie die einzelnen Handlungsfelder. Geprüft wird hier auch, inwiefern der NAP die eigenen Querschnittsthemen, die Handlungsanforderungen aus dem mittlerweile vorliegenden neuen Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen sowie die Stellungnahmen der Zivilgesellschaft berücksichtigt. Zudem werden auf Basis der Workshops die Einschätzungen zum Aufbau und Inhalt des NAP durch die teilnehmenden Akteure betrachtet.
- **Kapitel 5** befasst sich mit den **Akteuren und Prozessen** bei der Erstellung und Umsetzung des NAP. Ressourcen der Akteure werden dargestellt, Akteurskonstellationen und Interaktionen analysiert sowie die Qualität der abgelaufenen Verfahren vor dem Hintergrund des in Kapitel 3 entwickelten Referenzrahmens untersucht.

- **Kapitel 6** zeigt exemplarisch auf, in welcher Weise das Thema **Wirkungsanalyse** im gegenwärtigen NAP bereits verankert ist. Betrachtungsebenen sind hier wiederum der NAP als Gesamtstrategie sowie die Maßnahmenebene.
- **Kapitel 7** fasst schließlich die Ergebnisse zusammen und formuliert darauf aufbauende **Handlungsansätze** für die inhaltliche und prozessbezogene Weiterentwicklung des NAP.

Im **Anhang** des Berichts werden umfangreiche Übersichten zur Verfügung gestellt, die für jedes Handlungsfeld den thematisch relevanten Artikeln und Abschnitten der UN-BRK die vorhandenen Einzelmaßnahmen des NAP gegenüberstellen.

3 Referenzrahmen für die Evaluation des Nationalen Aktionsplans

Um einen Referenzrahmen für die Evaluation des NAP zur Umsetzung der UN-BRK aufzuspannen, wird im Folgenden auf die Empfehlungen und Erwartungen eingegangen, die an dieses Instrument gerichtet werden. Hierfür werden drei Perspektiven beachtet:

- Da der NAP ein Instrument zur Umsetzung der UN-BRK ist, stellen die Vorgaben aus der UN-BRK selbst und ihre menschenrechtliche Interpretation wichtige Referenzpunkte für die Evaluation dar.
- Überdies werden die Erwartungen und Zielsetzungen betrachtet, die die Bundesregierung an den NAP richtet.
- Vor dem Hintergrund, dass die UN-BRK eine enge Beteiligung der Zivilgesellschaft im Umsetzungsprozess vorsieht, werden zudem ihre Empfehlungen und Erwartungen an den NAP in die Analysen einbezogen.

Die menschenrechtliche, politische sowie zivilgesellschaftliche Perspektive wird jeweils im Hinblick auf Empfehlungen und Erwartungen an den konzeptionellen Aufbau und den Inhalt des NAP (Kapitel 3.1) sowie in Bezug auf die Gestaltung seines Entwicklungs- und Umsetzungsprozesses (Kapitel 3.2) beschrieben.

3.1 Konzept und Maßnahmen des NAP

3.1.1 Menschenrechtliche Perspektive

Dieses Unterkapitel gibt einen Überblick über die inhaltlichen Anforderungen an einen NAP aus menschenrechtlicher Perspektive. Dabei kann und soll hier keine rechtswissenschaftliche Kommentierung geleistet oder ein Anspruch auf Vollständigkeit erfüllt werden. Vielmehr verfolgen die Ausführungen das Ziel, solche übergreifenden Handlungsanforderungen und -empfehlungen an den Staat herauszustellen, die weitgehend unstrittig aus der UN-BRK selbst oder aus dem menschenrechtlichen Kontext abzuleiten sind.

Zentraler Referenzpunkt ist der Artikel 4 der UN-BRK, in dem die staatlichen Verpflichtungen zur Umsetzung der UN-BRK beschrieben werden. Ein weiterer Bezugspunkt sind die inhaltlichen Empfehlungen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte an Aktionspläne, wie sie im „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ formuliert wurden. Zudem dienen die Empfehlungen der Monitoring-Stelle als Referenzpunkt.

Anforderungen aus der UN-BRK

Deutschland ist mit der Ratifizierung der UN-BRK gesamtstaatlich an deren Bestimmungen gebunden und verpflichtet sich, ihnen nachzukommen.⁴ Die in der UN-BRK verbriefenen Rechte sind demnach zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.⁵ In der Konsequenz bedeutet das für Deutschland als Vertragsstaat, dass er die Politik für Menschen mit Behinderungen in seinem gesamten Handeln an der Erfüllung der Menschenrechte messen lassen muss (Menschenrechtsansatz). Der bereits vor der Ratifizierung der UN-BRK eingeleitete Wechsel von einer Politik der Fürsorge zu einer an den Zielen der Selbstbestimmung und sozialer Teilhabe orientierten Politik wird durch die UN-BRK zu einer „Politik der Rechte“ weiterentwickelt.⁶

Der konkrete Weg zur Umsetzung der Rechte wird in der UN-BRK nicht vorgeschrieben; eine Verpflichtung, nationale Aktionspläne zu entwickeln, besteht nicht. Insofern lassen sich aus dem Vertragstext auch keine direkten Anforderungen an dieses Instrument ableiten. Da der NAP in Deutschland jedoch das zentrale Instrument der Bundesregierung zur Umsetzung der Rechte aus der UN-BRK auf bundesstaatlicher Ebene darstellt, sollte er sich an den Vorgaben der UN-BRK orientieren.

Für den staatlichen Handlungsauftrag, der aus der UN-BRK folgt, ist Artikel 4 von zentraler Bedeutung und wird daher hier als Referenzpunkt herangezogen. Die dort festgelegten „Allgemeinen Verpflichtungen“ beschreiben die Art und Weise, in der die Staaten tätig werden oder sich verhalten müssen, um die Rechte der UN-BRK einzuhalten und ihre Umsetzung zu gewährleisten.

Gleich zu Beginn des ersten Absatzes dieses Artikels heißt es, dass sich die Staaten dazu verpflichten, „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung auf Grund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern.“ Das ist die übergeordnete Aufgabe der Vertragsstaaten, die durch alle weiteren Verpflichtungen in Artikel 4 und in den weiteren Artikeln der UN-BRK konkretisiert werden.⁷

⁴ Kotzur, M., Richter, C. 2012, S. 81.

⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte 2013, S. 14, Nowak, M. 2005, Rn. 4.

⁶ Die Einführung des Neunten Buchs Sozialgesetzbuch im Jahr 2001 stellt in dieser Hinsicht eine wesentliche Zäsur dar, ebenso zuvor die Aufnahme von Behinderung in das Benachteiligungsverbot nach Artikel 3 Satz 3 des Grundgesetzes im Jahr 1994. Vgl. u. a. Aichele, V., 2008, S. 4 und Aichele, V., 2010, S. 1.

⁷ So stellen der Monitoring-Stelle für die Umsetzung UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland zufolge die Vorgaben von Artikel 4 Absatz 1 „aufgrund ihrer normübergreifenden Wirkung ein Herzstück der Konvention dar“. Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2013, S. 11.

In Artikel 4 Absatz 1 wird beschrieben, **wie** die Vertragsstaaten die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen gewährleisten und fördern sollen: Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen.“ Buchstabe b verlangt, dass die Vertragsstaaten „alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken (...) treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen.“

Wenn Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und b der UN-BRK fordern, „alle“ Maßnahmen zu treffen, bedeutet das nach dem Wortlaut des Artikels, dass die Vertragsstaaten „immer dann, wenn in der Praxis Probleme bei der Umsetzung einzelner Menschenrechte und Grundfreiheiten auftauchen“, mit Maßnahmen für die Beseitigung der Umsetzungshindernisse sorgen sollen.⁸ Sie sollen also **umfassend tätig werden**. Ein NAP, der die Aktivitäten der Bundesregierung so weit wie möglich koordinieren soll, muss dieses Ziel anstreben. Um in diesem Sinne umfassend tätig werden zu können, bedarf es einer **systematischen und umfassenden Bestandsaufnahme bestehender Defizite**, die zu beseitigen sind, damit Menschen mit Behinderungen ihre Teilhaberechte wahrnehmen können. Entsprechend lässt sich ableiten, dass zunächst einmal eine Grundlage zu schaffen ist, um die Gesamtheit der zur Umsetzung der UN-BRK erforderlichen Maßnahmen zu ermitteln. Defizite können dabei einerseits „im Vergleich zwischen dem Inhalt der UN-BRK und dem Inhalt einzelner bundesrechtlicher Regelungen und der Rechtspraxis“ deutlich werden⁹, andererseits bei einer „auf Rechtstatsachenforschung gestützten Betrachtung und Erforschung, (...) wo im Alltagsleben der Inhalt der Menschenrechte und Grundfreiheiten für behinderte Menschen möglicherweise missachtet wird.“¹⁰

Die staatlichen Aktivitäten müssen zudem nicht nur umfassend, sondern auch „geeignet“ sein. Geeignet bedeutet seinem Wortsinn nach, dass die festgestellten Umsetzungsdefizite durch die Maßnahmen tatsächlich beseitigt werden können.¹¹ Insofern muss der Staat in der Lage sein, die **Eignung von Maßnahmen beurteilen zu können**. Eine Eignung ist dabei nicht immer einfach festzustellen, beispielsweise dann, wenn einem Umsetzungsdefizit komplexe Ursachen zugrunde liegen, die mit einfachen

⁸ Kreutz, M. et al. 2013, S. 87.

⁹ Kreutz, M. et al. 2013, S. 88.

¹⁰ Kreutz, M. et al. 2013, S. 89.

¹¹ Kreutz, M. et al. 2013, S. 87.

Maßnahmen nicht behoben werden können. In allen Fällen sollte der Staat ein möglichst gutes Verständnis von den Ursachen der Defizite einerseits und von der Wirkungsweise möglicher Maßnahmen andererseits haben. Erst dann kann deren Eignung zum Schutz bzw. zur Gewährleistung der Rechte beurteilt werden.

In Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben c bis e werden weitere allgemeine Verpflichtungen im Bereich der Gesetzgebung, der Rechtspraxis und der Politik der Vertragsstaaten beschrieben: So sollen die Vertragsstaaten „den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen (...) berücksichtigen“ (Buchstabe c). „Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind“, sind zu unterlassen. Zudem haben die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, „dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln“ (Buchstabe d). Ebenso haben sie „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen“ (Buchstabe e). Dies bedeutet, dass die Vertragsstaaten aufgefordert sind, „allen Erscheinungsformen der Diskriminierung“ auch durch staatliche Behörden und öffentliche Einrichtungen sowie Dritte entgegenzutreten.¹² Zudem haben sie dafür Sorge zu tragen, dass „die Probleme von Menschen mit Behinderungen Eingang in politische Konzepte, Programme und Aktionen“ der Regierung und Zivilgesellschaft erhalten.¹³

Bezogen auf den NAP lässt sich hieraus schlussfolgern, dass dieser geeignete Maßnahmen vorsehen sollte, die dazu beitragen, die Anliegen von Menschen mit Behinderung zum wichtigen Bestandteil von Prozessen in Politik, Verwaltung, Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zu machen (**Disability Mainstreaming**).

Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben f bis h fordern die Vertragsstaaten dazu auf, dafür zu sorgen, „dass Forschung und Entwicklung von Gütern, Dienstleistungen, Geräten, Mobilitätshilfen, Unterstützungsdiensten und Einrichtungen, neuer Informations-, Kommunikations- und sonstiger Technologien den besonderen Bedürfnissen behinderter Menschen Rechnung tragen.“¹⁴ Buchstabe i sieht die Förderung der „Schulung von Fachkräften und anderem mit Menschen mit Behinderungen arbeitendem Personal auf dem Gebiet der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ vor.

¹² Kreutz, M. et al. 2013, S. 87-88.

¹³ Kreutz, M. et al. 2013, S. 90.

¹⁴ Kreutz, M. et al. 2013, S. 91.

Für den NAP als Umsetzungsinstrument der UN-BRK lässt sich daraus schließen, **dass er konkrete Maßnahmen für die Gestaltung einer barrierefreien Umwelt, respektive die Zugänglichkeit aller Lebensbereiche enthalten sollte**, sofern hier Handlungsbedarf auf Bundesebene festgestellt wird.

Artikel 4 Absatz 2 spezifiziert die staatliche Umsetzungsverpflichtung im Bereich der **wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte**. Hier wird ausgeführt, dass der Staat sich in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verpflichtet, „unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen, unbeschadet derjenigen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht sofort anwendbar sind.“ Wichtig ist der letzte Halbsatz: Dieser besagt, dass es den Staaten zusteht, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schrittweise im Rahmen der jeweiligen finanziellen Möglichkeiten zu verwirklichen. Dies relativiert jedoch nicht die grundsätzliche Leistungsverpflichtung der Staaten zur Umsetzung bzw. Implementierung der in Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK genannten Rechte. Im Übrigen gilt der Progressionsvorbehalt dann nicht, wenn sich auch im Rahmen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte Verpflichtungen ergeben, die nach völkerrechtlicher Auslegung sofort anwendbar sind.¹⁵ Hier besteht Konkretisierungsbedarf: „Welche Verpflichtungen dies im Einzelnen sind, lässt sich Art. 4 Abs. 2 nicht entnehmen und ist deshalb unter Anwendung völkerrechtlicher Grundsätze zu ermitteln.“¹⁶

Der NAP sollte sich daher sowohl mit sofort anwendbaren als auch mit den unter Progressionsvorbehalt stehenden Rechten beschäftigen. Wird bei den sofort anwendbaren Rechten ein Handlungsbedarf festgestellt, so sind hier im NAP vorrangige und sofortige Maßnahmen festzulegen. Bei den Rechten unter Progressionsvorbehalt erscheinen ein Zeitplan für die sukzessive Umsetzung und eine begründete Prioritätensetzung erforderlich.

Empfehlungen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte

Wie beschrieben, gibt es für die Vertragsstaaten der UN-BRK keine Verpflichtung, nationale Aktionspläne zu erarbeiten. Allerdings empfiehlt das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, Aktionspläne als ein Instrument zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechten zu nutzen. Im „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ aus dem Jahr 2002

¹⁵ Kreutz, M. et al. 2013, S. 93-97.

¹⁶ Kreutz, M. et al. 2013, S. 95.

konkretisiert das UN-Hochkommissariat diese Empfehlung, indem es „general principles“ für den Entwicklungsprozess und die inhaltliche Ausgestaltung von Aktionsplänen definiert.¹⁷

In Bezug auf die Inhalte empfiehlt das UN-Hochkommissariat, dass einem NAP ein **umfassender Anspruch** zugrunde liegt („comprehensive approach to human rights“). D. h., der NAP sollte alle Kategorien von Rechten und alle Menschen ins nationale Rechtssystem einbeziehen. Dabei sollten die Rechte von Frauen, Kindern und anderen **vulnerablen Gruppen** in besonderer Weise beachtet werden.¹⁸

- Weiterhin sollte ein NAP **handlungsorientiert** sein. Das bedeutet, dass ein NAP aufzeigen sollte, wie die derzeitige Situation ist und welche Probleme überwunden werden sollen. Empfohlen wird zudem die konkrete Nennung der notwendigen Maßnahmen, der hierfür Verantwortlichen sowie des vorgesehenen Zeitrahmens; es wird angeregt, zwischen kurzfristig erreichbaren Zielen und solchen zu unterscheiden, die erst auf längere Sicht anzustreben sind. Zur Handlungsorientierung des NAP zählen zudem ein effektives Maßnahmen-Monitoring und die Evaluation seiner Wirkung in Bezug auf die Vorgaben der UN-BRK.¹⁹

Empfehlungen der Monitoring-Stelle

Auf Basis der UN-BRK sowie der Empfehlungen aus dem „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ hat die Monitoring-Stelle zur UN-BRK eigene Empfehlungen an einen NAP abgeleitet. In ihrer Veröffentlichung „Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ werden die folgenden grundsätzlichen Empfehlungen konzeptioneller und inhaltlicher Art formuliert:²⁰

- „Rückbindung an die Konvention“ – bedeutet die enge Orientierung an den normativen Vorgaben der UN-BRK und die Verdeutlichung, welche Ziele und Maßnahmen des NAP sich auf welche Teile der UN-BRK beziehen.
- „Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung“ sollten als Grundsätze sowohl bei Aufbau und Inhalte als auch bei der Prozessgestaltung im Zusammenhang mit dem NAP beachtet werden.

¹⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2002, S. 13 ff.

¹⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2002, S. 18.

¹⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2002, S. 18.

²⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte 2010. Weitere Empfehlungen der Monitoring-Stelle sind prozeduraler Art (siehe Kapitel 3.2.1).

- „Bestandsaufnahme“ – wird als eine wichtige Voraussetzung für die Bestimmung überprüfbarer Ziele und die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses aller Beteiligten angesehen. Sie sollte kurz sein und sich auf alle Bereiche beziehen, zu denen es Maßnahmen geben soll.
- „Umfassender Ansatz“ – wird aus der Unteilbarkeit und Wechselbezüglichkeit der Menschenrechte abgeleitet und bedeutet faktisch, dass keine Bereiche, die von der UN-BRK angesprochen werden, ausgeklammert werden sollten.
- „Klarheit und Überprüfbarkeit“ – ist wichtig für die Handlungsorientierung eines NAP. Durch eine spezifische Zielbeschreibung, die Nennung von Fristen und Zwischenzielen soll feststellbar werden, wie die Umsetzung des Plans fortschreitet. Schließlich gehört auch die Nennung von Verantwortlichkeiten und Vereinbarungen über finanzielle Ressourcen zu dieser Anforderung.

Weiterhin leitet die Monitoring-Stelle aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und b der UN-BRK die Pflicht zur **Normenprüfung** ab. Eine Normenprüfung sollte der Monitoring-Stelle zufolge auf vier Ebenen erfolgen:²¹

- Auf der Ebene der Gesetzesnorm mit der Fragestellung, ob Normen mit den staatlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK im Einklang stehen;
- auf der Ebene der Gesetzesgestaltung mit der Fragestellung, ob durch eine Schließung von Lücken im Gesetzesbestand oder geeignetere gesetzliche Rahmenbedingungen die effektive Einhaltung der Rechte aus der UN-BRK oder deren volle und wirksame Wahrnehmung gefördert werden können;
- auf der Ebene des Gesetzesvollzugs mit der Fragestellung, ob sich die Rechtsanwendung am Maßstab der UN-BRK orientiert;
- auf der Ebene der Gesetzesbegründung mit der Fragestellung, ob aus Begründungen, die nach Maßstäben der UN-BRK nicht überzeugen, ein Risiko von Fehlinterpretationen in der Rechtsprechung folgt.

²¹ Deutsches Institut für Menschenrechte 2013, S. 22 ff.

3.1.2 Bundesregierung

Das folgende Unterkapitel beschäftigt sich damit, welche Erwartungen und Zielsetzungen inhaltlicher Art die Bundesregierung an den NAP richtet. Die Positionen der Bundesregierung zum NAP lassen sich aus den folgenden Dokumenten direkt oder indirekt erschließen:

- In der „Denkschrift zum Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ hat die Bundesregierung in der 16. Legislaturperiode im Jahr 2008 die UN-BRK gewürdigt und deren Bestimmungen kommentiert. Die Denkschrift erläutert das Verständnis der damaligen Bundesregierung von der UN-BRK, beschreibt, inwieweit aus ihrer Sicht in der bundesdeutschen Rechtslage die Bestimmungen der UN-BRK bereits umgesetzt sind und gibt erste allgemeine Einschätzungen dazu, welcher Handlungsbedarf besteht, um die rechtlichen Gewährleistungen der einzelnen Artikel einzuhalten.
- In der vom Kabinett im Jahr 2011 beschlossenen Fassung des NAP finden sich in der vorangestellten Kurzfassung und in der Einleitung Ziele des NAP aus Sicht der Bundesregierung.
- Im Staatenbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2011 wird das Verständnis der UN-BRK und die Einschätzung des staatlichen Handlungsbedarfs aktualisiert.
- Schließlich enthalten die Koalitionsverträge der letzten und der aktuellen Bundesregierung Passagen zur Umsetzung der UN-BRK und zur Einführung bzw. Weiterentwicklung des NAP, die Auskunft über deren grundsätzliche Ziele geben.

Denkschrift zur UN-BRK

In der Denkschrift zur UN-BRK aus dem Jahr 2008 wird im Abschnitt zur „Würdigung des Übereinkommens“ festgestellt, dass mit der UN-BRK der „mit dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch eingeleitete Paradigmenwechsel weiter vollzogen“ und „wichtige Impulse für die weiteren Veränderungsprozesse“ gesetzt werden.²²

In Bezug auf die bereits oben herangezogenen „Allgemeinen Verpflichtungen“ in Artikel 4 stellt die Bundesregierung fest, dass Staatenverpflichtungen erst in innerdeutsches Recht überführt werden müssen und dass sich subjektive Ansprüche erst aufgrund innerstaatlicher Regelungen ergeben (Artikel 4 Absatz 1

²² Deutscher Bundestag 2008, S. 46.

Buchstabe a).²³ Hinsichtlich der in Artikel 4 Absatz 2 behandelten Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sieht sie den Staat in der Pflicht, „so schnell und wirksam wie möglich Schritte zur Verwirklichung dieser Rechte einzuleiten.“²⁴

Weiterhin kommentiert die Bundesregierung in der Denkschrift den aus ihrer Sicht bestehenden Handlungsbedarf in Bezug auf ausgewählte Artikel der UN-BRK.

Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK

Im NAP selbst werden in der Kurzfassung (S. 10 - 21) und im Einleitungskapitel (S. 24 - 29) Ausführungen zu den übergreifenden Zielen gemacht, die mit dem Instrument des NAP erreicht werden sollen:²⁵

- Die Bundesregierung beschreibt den NAP als ein Instrument, „mit dem sie die **Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention** in den nächsten zehn Jahren systematisch vorantreiben will.“²⁶
- Als zentraler Leitgedanke wird das **Ziel der Inklusion** hervorgehoben und zur Leitlinie für die praktische Umsetzung der UN-BRK und damit auch für den NAP erklärt: „Ziel ist, dass Menschen mit und ohne Behinderungen von Anfang an gemeinsam in allen Lebensbereichen selbstbestimmt leben und zusammenleben. Auf Basis des Grundsatzes gleichberechtigter Teilhabe werden für Menschen mit Behinderungen die gleiche Qualität und der gleiche Standard in den jeweiligen Lebensbereichen erwartet, der auch für Menschen ohne Behinderungen gilt.“²⁷ Dabei wird das Ziel verfolgt, Inklusionsfortschritte **messbar** zu machen.
- Nach den Vorstellungen der Bundesregierung dokumentiert der NAP „**sämtliche Maßnahmen**, mit denen die Bundesregierung jetzt und in der Zukunft die Entwicklung einer inklusiven Gesellschaft verfolgt.“²⁸ Der NAP fasst „die Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in einer **Gesamtstrategie** für die nächsten zehn Jahre zusammen, die auf der Grundlage der

²³ Deutscher Bundestag 2008, S. 48. Vgl. hierzu auch die Erörterung von Masuch, P. 2012, S.3, der an dieser Stelle zu einer abweichenden Einschätzung kommt.

²⁴ Deutscher Bundestag 2008, S. 48.

²⁵ BMAS 2011. Die Seitenangaben beziehen sich im Folgenden auf die PDF-Ausgabe des NAP. Diese sind von der Printversion abweichend.

²⁶ BMAS 2011, S. 11.

²⁷ BMAS 2011, S. 10.

²⁸ BMAS 2011, S. 11.

Eckwerte für den Finanzplan bis 2015 im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel finanziert werden.“²⁹

- Die Bundesregierung sieht die Aufgabe des NAP darin, „bestehende **Lücken zwischen Gesetzeslage und Praxis zu schließen**.“³⁰
- Die gemeinsam mit den Behindertenverbänden entwickelten **Handlungsfelder** sollen „**alle Bereiche des Lebens**“ abdecken und „die umfassenden Herausforderungen einer inklusiven Gesellschaft“ verdeutlichen. Die definierten **Querschnittsthemen** „werden in allen Handlungsfeldern berücksichtigt.“³¹

Neben diesen übergreifenden Zielen werden in den Handlungsfeldern des NAP zum Teil inhaltliche Ziele formuliert, die sich auf die Umsetzung einzelner Artikel der UN-BRK beziehen.

Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland

Auch im Staatenbericht, der vom Bundeskabinett am 3. August 2011 und damit kurz nach dem NAP beschlossen wurde, äußert sich die Bundesregierung zu den Zielen des NAP.

Aus Sicht der Bundesregierung geht es „in der Behindertenpolitik des 21. Jahrhunderts in Deutschland (...) nicht nur um ein gut ausgebautes Leistungssystem, es muss vielmehr um **die Verwirklichung von Menschenrechten durch gleichberechtigte Teilhabe** am politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben gehen, um Chancengleichheit in der Bildung, um berufliche Integration und um die gesamtgesellschaftliche Aufgabe, allen Bürgerinnen und Bürgern einen selbstbestimmten Platz in einer barrierefreien Gesellschaft zu geben und Diskriminierungen abzubauen.“ Der NAP der Bundesregierung, die (geplanten) Aktionspläne und Maßnahmen der Länder und Kommunen sowie anderer staatlicher und privater Organisationen sollen bei der **Umsetzung dieser Zielvorstellung in die Praxis** helfen.³²

Betont wird auch hier, dass der NAP eine **Gesamtstrategie** darstelle, die „neben einer Bestandsaufnahme die Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der BRK“ zusammenfasst.³³ Die Bundesregierung bekennt sich dazu, die

²⁹ BMAS 2011, S. 25.

³⁰ BMAS 2011, S. 10.

³¹ BMAS 2011, S. 12.

³² BMAS 2011a, S. 6.

³³ BMAS 2011a, S. 6.

über 200 Maßnahmen in den zwölf Handlungsfeldern „Schritt für Schritt umzusetzen.“³⁴

Neben Maßnahmen zur Verbesserung der **Datenlage** über die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen wird die Bedeutung des Themas „**Information und Repräsentation**“ unterstrichen: „Der Nationale Aktionsplan wird mit einem umfassenden Kommunikationskonzept dazu beitragen, viele Mut machende Beispiele in das öffentliche Bewusstsein zu tragen.“³⁵ Die wesentlichen Elemente der Kampagne sollen „mit der Zivilgesellschaft und hier insbesondere mit den Verbänden behinderter Menschen abgestimmt“ werden.³⁶

Koalitionsvereinbarungen

In der **Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP zur 17. Legislaturperiode** wurde u.a. festgelegt, dass ein NAP zur Umsetzung der UN-BRK entwickelt werden soll. Zu den Zielen, die mit dem Plan erreicht werden sollen, steht dort, dass die Rahmenbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderungen positiv gestaltet werden sollen und dass dafür die Barrierefreiheit in allen Bereichen eine Voraussetzung sei. Außerdem müssten sich politische Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, an den Inhalten der UN-BRK messen lassen.³⁷

Die politische Bedeutung des NAP wurde in der **Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode** nochmals bestätigt. Als Ziel wird hier formuliert, dass der NAP „gemeinsam mit den Menschen mit Behinderung und deren Organisationen“ weiterentwickelt werden soll. „Wichtige Etappenziele sind mehr Teilhabe, Selbstbestimmung und Barrierefreiheit im Alltag.“ Die Lebenssituation taubblinder Menschen soll dabei besonders berücksichtigt werden.³⁸

Es wird zudem noch einmal das Ziel des letzten Koalitionsvertrags aufgegriffen, bei politischen Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, die UN-BRK zu berücksichtigen. Als Leitidee der Politik für Menschen mit Behinderungen nennt der Koalitionsvertrag die „inklusive Gesellschaft“, in der Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des Lebens selbstverständlich dazugehören.³⁹

³⁴ BMAS 2011a, S. 7.

³⁵ BMAS 2011a, S. 7.

³⁶ BMAS 2011a, S. 23.

³⁷ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt – Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 2009, S. 83 f.

³⁸ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013, S. 77.

³⁹ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013, S. 77.

3.1.3 Zivilgesellschaft

In Artikel 4 Absatz 3 der UN-BRK wird festgelegt, dass Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen in politische und rechtliche Entscheidungsprozesse, die sie betreffen, aktiv einbezogen und eng konsultiert werden. Daher ist die Perspektive der Organisationen von Menschen mit Behinderungen für die Umsetzung der UN-BRK und damit auch für die inhaltliche Ausgestaltung des NAP von besonderer Relevanz.

Die Verbände von Menschen mit Behinderungen haben den Prozess der Umsetzung der UN-BRK in Deutschland von Beginn an intensiv begleitet. Dies dokumentieren die vielfältigen Eingaben und Stellungnahmen, die Teilnahme an Kongressen und Workshops sowie die Mitarbeit an Gremien. Darüber hinaus haben sich weitere Akteure der Zivilgesellschaft wie beispielsweise Arbeitgeberverbände und Arbeitnehmerorganisationen oder auch Verbände der Leistungserbringer im Unterstützungssystem für Menschen mit Behinderungen aktiv eingebracht.

In diesem Unterkapitel werden **inhaltlichen Forderungen aus der Zivilgesellschaft an den NAP** ausgewertet. Auch hier kann und soll kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Die Basis der Auswertung bilden vielmehr drei sehr umfassende Quellen von herausragender Bedeutung:

- Die „Forderungen des **Deutschen Behindertenrates** (DBR) für einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ sind bereits vor Verabschiedung des NAP im Jahr 2010 veröffentlicht worden.⁴⁰ Die Bedeutung dieser Forderungen beruht darauf, dass im DBR alle wichtigen Organisationen behinderter und chronisch kranker Menschen vertreten sind. Auch wenn der DBR kein Dachverband mit einem generellen Vertretungsmandat ist, so trägt er in diesem Papier doch Positionen zusammen, die von allen Mitgliedsverbänden mitgetragen und damit als Kernforderungen der Verbände von Menschen mit Behinderungen oder mit chronischen Erkrankungen aufgefasst werden können.
- Der Bericht der **BRK-Allianz** mit dem Titel „Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion“ stammt aus dem Jahr 2013 und wurde also mit einigem Abstand nach dem Kabinettsbeschluss zum NAP veröffentlicht. Es handelt sich bei ihm um einen „koordinierten Parallelbericht“ der Zivilgesellschaft zum Staatenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK. Dies ist auch der Zweck, zu dem sich 78 behindertenpolitisch arbeitende Verbände in der BRK-

⁴⁰ Deutscher Behindertenrat 2010.

Allianz zusammengeschlossen haben.⁴¹ Die Bedeutung des Berichts liegt darin, dass er die gemeinsamen Positionen der Zivilgesellschaft zusammenträgt.⁴² Der Bericht zielt dabei nicht explizit auf den NAP, sondern stellt den Beitrag der Zivilgesellschaft zum Verfahren der Staatenberichtsprüfung beim UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen dar. Insofern der NAP der Planung aller Aktionen und Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK dient, sind die von der Zivilgesellschaft in diesem Bericht erhobenen Forderungen immer auch für den NAP relevant.

- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat begleitend zur Entwicklung des NAP **beteiligungorientierte Formate** entwickelt und durchgeführt, mit denen zivilgesellschaftliche Organisationen in den Erstellungsprozess des NAP einbezogen wurden. Die Bedeutung der Ergebnisse dieser Veranstaltungen liegt darin, dass es sich hierbei um den offiziellen, durch die UN-BRK vorgesehenen und durch das BMAS gestalteten Prozess der Einbeziehung der Zivilgesellschaft handelt.

Im Mittelpunkt der folgenden Aufarbeitung der genannten Quellen stehen diejenigen Forderungen allgemeineren Charakters, die sich auf die Konzeption und die Maßnahmen des NAP beziehen.

Deutscher Behindertenrat

In den „Forderungen des Deutschen Behindertenrates für einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ aus dem Jahr 2010 wird als ein grundlegendes konzeptionelles Merkmal des zu entwickelnden NAP eine **Gliederung nach Handlungsfeldern** vorgeschlagen. Der NAP müsse „systematisch alle Lebensbereiche aufgreifen, die Menschen mit Behinderungen betreffen. Eine Ausklammerung einzelner Bereiche, z. B. der Bildung, aus kompetenzrechtlichen Erwägungen heraus darf es nicht geben.“⁴³

Es werden **acht vorrangige Handlungsfelder** definiert, auf die sich auch die Forderungen der Publikation beziehen. Diesen werden die Artikel der UN-BRK vollständig zugeordnet. Zwei dieser Handlungsfelder, „Gleichstellung“ und „Politik für Frauen mit Behinderungen“ werden als **themenübergreifend** verstanden. Dem Handlungsfeld „Gleichstellung“ werden alle Artikel der

⁴¹ Hierzu gehören Selbstvertretungsverbände von Menschen mit Behinderungen, Verbände der Behindertenselbsthilfe, Sozialverbände, Wohlfahrtsverbände, Fachverbände der Behindertenhilfe und der Psychiatrie, Berufs- und Fachverbände aus dem Bereich der allgemeinen Schule und der Entwicklungszusammenarbeit sowie Elternverbände und Gewerkschaften.

⁴² BRK-Allianz 2013, S. 3, Fußnote 3.

⁴³ Deutscher Behindertenrat 2010, S. 3.

„allgemeinen Behindertenpolitik“ zugeordnet, namentlich die Artikel 1-5, 8 und 31. Grundsätzlich von themenübergreifender Bedeutung wird auch Artikel 12 aufgrund seiner Bedeutung für die Rechtswahrnehmung eingeordnet.⁴⁴

Die übrigen Handlungsfelder werden als **themenspezifisch** definiert. Hierbei handelt es sich um die Handlungsfelder „Bildung“, „berufliche Teilhabe“, „Gesundheit, Rehabilitation und Pflege“, „Freiheit, Schutz und Sicherheit“, „Barrierefreiheit“ und „Selbstbestimmtes Leben“.⁴⁵

Als **Querschnittsthemen** mit Relevanz in allen Handlungsfeldern werden die spezifischen Bedürfnisse von Kindern und älteren Menschen mit Behinderungen, von behinderten Frauen, behinderten Menschen mit Migrationshintergrund sowie Menschen mit Schwerst- und mehrfachen Behinderungen aufgeführt.⁴⁶

Weitere **allgemeine Anforderungen** an den NAP betreffen die folgenden Aspekte:⁴⁷

- Benennung konkreter, an der UN-BRK ausgerichteter Fern- und Nahziele,
- Zuordnung konkreter Maßnahmen bzw. Programme zu den Zielen,
- Benennung von Fristen und Verantwortlichkeiten und Sicherstellung ausreichender finanzieller Ressourcen,
- Benennung methodischer Ansätze zur Überprüfung der Zielerreichung,
- Ersatzvornahme bei nicht fristgerechter Umsetzung im NAP sowie
- Hinterlegung eines Zeithorizonts von fünf Jahren mit einer Zwischenberichterstattung nach drei Jahren.

⁴⁴ Deutscher Behindertenrat 2010, S. 7.

⁴⁵ Deutscher Behindertenrat 2010, S. 7.

⁴⁶ Deutscher Behindertenrat 2010, S. 7.

⁴⁷ Deutscher Behindertenrat 2010, S. 51-52.

Weiterhin formuliert der Deutsche Behindertenrat konkrete Forderungen an die Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in Deutschland. Insgesamt fallen als besonders prägende Merkmale der Forderungen des Deutschen Behindertenrates auf, dass sie die Rückbindung an die UN-BRK ins Zentrum stellen und einen hohen Grad an Verbindlichkeit (Benennung von Zuständigkeiten, Ressourcen, Zeitbezügen) von Maßnahmen und Aktivitäten betonen.

BRK-Allianz

Die BRK-Allianz nimmt in ihrem Bericht „Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion!“ nicht explizit zum NAP Stellung. Vielmehr gibt sie eine umfassende Stellungnahme zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland ab. Strukturierendes Prinzip des Berichts sind die Artikel der UN-BRK, die vollständig in Bezug auf ihre Realisierung und die noch bestehenden Handlungserfordernisse hin betrachtet werden. Hieraus ergibt sich für den NAP als Gesamtstrategie der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK eine Reihe von Forderungen. In Bezug auf BRK-Artikel grundsätzlicheren Charakters formuliert die BRK-Allianz folgende Forderungen:⁴⁸

- Mit Bezug auf Artikel 1 wird gefordert, **„in allen einschlägigen Gesetzen (...) eine einheitliche Definition von Behinderung einzufügen, die die Vorgaben der BRK berücksichtigt.“**⁴⁹
- In Verbindung mit Artikel 2 steht die Forderung, **„angemessene Vorkehrungen“ in den Gleichstellungsgesetzen** zu verankern sowie die Versagung angemessener Vorkehrungen als Diskriminierungstatbestand im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) gesetzlich festzuschreiben.⁵⁰
- Aus den „Allgemeinen Verpflichtungen“ des Artikels 4 folgert die BRK-Allianz, dass festgestellt und darüber informiert werden müsse, **welche Rechte der UN-BRK unmittelbar anzuwenden seien** und bei welchen Normen dies aufgrund ihrer Unbestimmtheit zunächst nicht möglich sei.⁵¹
- Außerdem wird mit Bezug auf Artikel 4 eine umfassende Prüfung von Bundes- und Landesrecht auf Vereinbarkeit mit der UN-BRK gefordert.⁵²

⁴⁸ BRK-Allianz 2013, S. 10 ff.

⁴⁹ BRK-Allianz 2013, S. 10.

⁵⁰ BRK-Allianz 2013, S. 11.

⁵¹ BRK-Allianz 2013, S. 14.

⁵² BRK-Allianz 2013, S. 14.

Zudem enthält der Bericht die vielfältigen **Einzelforderungen** in Bezug auf die Umsetzung der Artikel der UN-BRK, die bei einer Weiterentwicklung des NAP aus der Sicht der BRK-Allianz zu berücksichtigen sind.

Beteiligungsorientierte Formate

Im Rahmen der Planung und Erarbeitung des NAP wurden von der Bundesregierung verschiedene Formate (Workshops, Kongresse) zur Einbindung der Zivilgesellschaft durchgeführt.⁵³ Die konzeptionelle Klammer um diese Veranstaltungen stellte nach Auskunft des Nationalen Focal Points die Methode der Zukunftswerkstatt bzw. -konferenz dar. Diese Methode bietet ein partizipatives Planungsinstrumentarium, das unterschiedliche Akteure bzw. Gruppen zusammenbringt, um in moderierten Gruppendiskussionen Lösungen für gemeinsam festgelegte Herausforderungen zu erarbeiten.⁵⁴

Im Einzelnen wurden die folgenden Veranstaltungen durchgeführt:

- 24.03.2010: Informationsveranstaltung und **Workshop** mit Verbänden von Menschen mit Behinderungen
- 23.06.2010: **Kongress** „Teilhabe braucht Visionen“
- 04.11.2010: **Kongress** „Teilhabe braucht Maßnahmen“

Parallel ermöglichten von Mai bis Juli sowie von Oktober bis November 2010 zwei **internetgestützte Beteiligungsplattformen** eine breite Bürgerbeteiligung.

Aus den Ergebnissen dieser Formate lassen sich weitere inhaltliche Empfehlungen der Zivilgesellschaft für die Entwicklung des NAP ableiten, die die Forderungen des Deutschen Behindertenrats und der BRK-Allianz ergänzen. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse des Workshops und der beiden Kongresse so zusammengefasst, dass die hier erarbeiteten übergreifenden Gestaltungsanforderungen an den NAP deutlich werden.

Gegenstand der einführenden **Veranstaltung vom 24. März 2010** war der strukturelle Aufbau des NAP. Vorgegeben wurde von Seiten des BMAS, dass Handlungsfelder als strukturierendes Element zu definieren sind. Die Zusammenführung der Ergebnisse von zwei parallel arbeitenden Workshops führte schließlich zu dem Vorschlag, dass

⁵³ BMAS 2011a, S. 23.

⁵⁴ Jungk, R., Müllert, N. 1989.

- die Handlungsfelder des NAP die prägenden Lebenslagendimensionen (z. B. Bildung, berufliche Teilhabe, Gesundheit und Wohnen) abdecken sollen,
- die Verknüpfung der Handlungsfelder mit den Rechten aus der UN-BRK den NAP und die Aktivitäten strukturieren sollen und
- die besonderen alters- und geschlechtsspezifischen Lebenslagen eine angemessene Aufmerksamkeit erfahren sollen.

Die Umsetzung dieser Anforderungen führte im Prinzip zu den Handlungsfeldern, die den vorliegenden NAP strukturieren.⁵⁵

Weiterhin wurden die Querschnittsthemen des NAP definiert. Hierzu gehören Teilgruppen definierende Merkmale wie Gender, Migration oder Alter, besondere in der UN-BRK angesprochene Herausforderungen wie Mehrfachdiskriminierungen sowie die Themen Schutz vor Gewalt und Sicherheit. Einzelne rechtliche Gewährleistungen aus der UN-BRK wurden gleichzeitig als Handlungsfeld und als Querschnittsthema genannt, so die Barrierefreiheit und das selbstbestimmte Leben.

Der **Kongress „Teilhabe braucht Visionen“** baute auf diesen Vorarbeiten auf. Es wurden die aus der ersten Veranstaltung resultierenden Handlungsfelder vorgestellt und in Workshops mit Visionen oder Leitgedanken hinterlegt. Die Dokumentation der Veranstaltung zeigt eine Vielzahl von übergreifenden Aspekten auf, die den Teilnehmenden wichtig erschienen und die hier unabhängig von den Handlungsfeldern umrissen werden sollen:

- Es sollte ein **Bewusstseinswandel** eingeleitet werden, an dessen Ende Menschen mit Behinderungen als Teil der menschlichen Vielfalt Wertschätzung erfahren.
- Statt Sonderwelten zu schaffen, sollten die Umwelten (Arbeit, Gemeinwesen, Bildungseinrichtungen etc.) **inklusiv** werden. Prospektiv trage hierzu als ein Aspekt auch die Verbreitung des **universellen Designs** bei.
- **Barrierefreiheit** sei sehr umfassend zu verstehen und sollte „normal“ sein.

⁵⁵ Abweichungen zu den heutigen Handlungsfeldern sind: „Kindheit“ und „Ehe, Familie, Partnerschaft“ wurden während des Kongresses noch als eigene Handlungsfelder geführt (im NAP zusammengeführt: „Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft“). „Lebenslanges Lernen“ (im NAP „Bildung“) und „Freiheit, Schutz und Sicherheit“ (im NAP „Persönlichkeitsrechte“) wurden später anders bezeichnet. Es fehlte noch das Handlungsfeld „Internationale Zusammenarbeit“. Die Thematik wurde im „Zusatz-Workshop : Teilhabe im internationalen Kontext“ behandelt.

- Unterstützungsbedarfe aufgrund von Behinderungen dürften **niemals mit Zusatzkosten** verbunden sein.
- **Selbstbestimmung** und **Empowerment** müssten gefördert werden – beispielsweise durch Assistenz, Qualifizierung, Peer-Support, Mentorinnen für Frauen mit Behinderungen und mehr echte Beteiligung.
- **Versorgungs- und Unterstützungsangebote** aller Arten müssten bedürfnisgerecht sein und bedarfsgerecht zur Verfügung stehen.
- Die Entwicklung zu einer barrierefreien, inklusiven Gesellschaft erfordere Kontrollmechanismen wie z. B. **Zertifizierungen** und **Qualitätskontrollen**.
- In der Tendenz **behindertenfeindliche gesellschaftliche Phänomene** wie z. B. die Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch seien offen zu problematisieren.
- Besonders **gefährdete Personengruppen** und **benachteiligende Situationen** sollten besondere Aufmerksamkeit verdienen, z. B. Mehrfachdiskriminierungen.
- Die **Selbstbestimmung** von Menschen mit Behinderungen verdiene Schutz und Unterstützung, Abhängigkeiten seien zu vermeiden.
- Damit den Interessen der Menschen mit Behinderungen angemessen Gehör verschafft werden, müsse die **Selbstorganisation** gestärkt, eine **Beteiligungskultur** in allen Bereichen der Politik und ein Disability Mainstreaming durchgesetzt werden.
- Verfahren im Unterstützungssystem für Menschen mit Behinderungen sollten **einfach und kundenfreundlich** ausgestaltet sein.

Auf dem **Kongress „Teilhabe braucht Maßnahmen“** wurde schließlich in acht moderierten Foren diskutiert, welche Maßnahmen zur Erreichung der gefundenen Visionen umgesetzt werden sollen. Die sehr große Anzahl an Maßnahmen, die dort genannt wurden, erschwert eine komprimierte Darstellung an dieser Stelle. Es soll dennoch wieder versucht werden, forenübergreifend charakteristische Maßnahmenarten aufzuführen. Die in einigen Foren durchgeführten Voten über die Vergabe von Punkten werden dabei berücksichtigt.

- Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen sind auf **Statistiken und empirische Forschungen** ausgerichtet. Es wurde die Notwendigkeit gesehen, eine gute Informationsbasis zu schaffen, um zielgenaue Maßnahmen ergreifen zu können und um ein Bewusstsein für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu schaffen.
- Der **Wissensstand** über die Belange von Menschen mit Behinderungen sei zu verbessern bzw. zu verbreitern, z. B. über Kompetenzzentren.
- Massive **Kampagnen zur Bewusstseinsbildung** seien nötig, teilweise für spezielle Zielgruppen. Neben Kampagnen sollten auch Dialogprozesse und Erfahrungsaustauschprozesse zur Bewusstseinsbildung angestoßen werden. Sensibilisierungsaktivitäten seien auszubauen. Viele vorgeschlagene Maßnahmen sind auch auf die Qualifizierung von Personal gerichtet, damit dieses mit Vielfalt umzugehen lerne.
- Die Herstellung von **Barrierefreiheit** durch Förderung und Verpflichtung in allen möglichen Bereichen ist ein Thema vieler Maßnahmenvorschläge. Barrierefreiheit müsse an Normen orientiert sein und solle nicht mehr freiwillig sein. Sie wurde auch für Angebote, Dienstleistungen und Verwaltungsverfahren gefordert. Barrierefreiheit in den Medien wurde als besonders wichtig hervorgehoben, wie insgesamt die Barrierefreiheit von Informationen beispielsweise der Bundesregierung.
- Es wurden einige zentrale **rechtliche Maßnahmen** gefordert. Dazu gehört die Forderung, ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-BRK in allen geltenden Gesetzen zu schaffen und die Forderung danach, angemessene Vorkehrungen rechtlich zu verankern. Verschiedene Gesetze müssten an die Belange von Menschen mit Behinderungen angepasst werden.
- Es wurde ein **umfassendes Engagement für Inklusion** im eigentlichen Sinne gefordert, also die Gestaltung allgemeiner Orte und Angebote in einer Weise, dass sie allen Menschen, u. a. Menschen mit Behinderungen, offen stehen. Dazu gehöre auch die Veränderung von Einstellungen und die Vermittlung von Kenntnissen über die Anforderungen von Inklusion. Nichtstaatliche Akteure müssten dafür gewonnen werden, für Inklusion Verantwortung zu übernehmen, beispielsweise durch Aufklärung und Anreize.

- **Nachteilsausgleiche** sollten so ausgebaut werden, dass Menschen mit Behinderungen in keinem Lebensbereich aufgrund behinderungsbedingter Leistungen finanzielle Nachteile erfahren. Eine mit Nachdruck geforderte Maßnahme war die bedarfsdeckende, vermögens- und einkommensunabhängige Erbringung von Teilhabeleistungen.
- Mechanismen, die Menschen mit Behinderungen in vermeidbare Sonderstrukturen abschieben, sollten abgeschafft, die **Teilhabe fördernde Unterstützungsangebote** ausgebaut werden.
- Viele Maßnahmen hatten die Ermöglichung und Förderung von **Selbstbestimmung** zum Ziel, beispielsweise beim Wohnen oder bei der Familiengründung. Hierzu gehörten Beratungs- und Assistenzleistungen. Kostenvorbehalte für Unterstützungsleistungen und Angebote, die ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen, sollten abgeschafft werden.
- **Partizipation** sei von entscheidender Bedeutung. So sollten Menschen mit Behinderungen in **einschlägigen Gremien** vertreten sein, ihre **Mitbestimmung vor Ort** müsse gesichert sein. Für die politische Partizipation sei ein inklusives, an der UN-BRK orientiertes **Wahlrecht** erforderlich.
- **Selbsthilfe und Empowerment** seien zu stärken. Hierzu gehörten auch Peer-Gruppen-Angebote oder die Förderung des Erfahrungsaustauschs.
- **Individuelle Unterstützungsangebote** und die damit verbundenen Verfahren seien stärker zu etablieren und angemessen zu finanzieren (Assistenz, Case Management etc.), Leistungen seien personenzentriert zu erbringen.
- In vielen Bereichen sei die **Beratungsinfrastruktur** auszubauen und **trägerunabhängig** zu gestalten.
- Einige Maßnahmenvorschläge zielten auf die besser **koordinierte Leistungserbringung und -gewährung** im gegliederten deutschen Sozialrecht ab.
- Mehrere Maßnahmenvorschläge galten dem **Schutz und der Förderung der Selbstbestimmung besonders gefährdeter Gruppen**, z. B. die Weiterentwicklung bzw. Reform des Betreuungsrechts einschließlich entsprechender Forschung.
- Es wurden Maßnahmen zum **Schutz vor Gewalt** und zur **Gewaltprävention** u. a. durch Beratung und runde Tische gefordert.

- Mit Maßnahmen wie Gender-Mainstreaming, Qualifizierung etwa von medizinischem Personal, Beratung, Bewusstseinsbildung und Frauenbeauftragten sollten den **geschlechtsbedingten Nachteilen von Frauen mit Behinderungen** umfassend begegnet werden.
- Auf internationaler Ebene wurde u. a. der Einsatz der Bundesregierung für ein **EU-Nichtdiskriminierungsgesetz** gefordert sowie dafür, **Infrastrukturmaßnahmen** barrierefrei zu planen oder Inklusion als thematische **Querschnittsaufgabe in Länderpläne** aufzunehmen.

3.1.4 Fazit: Referenzrahmen für die inhaltliche Analyse

In der Überschneidung der drei gewählten Perspektiven - der menschenrechtlichen, der politischen und der zivilgesellschaftlichen - ergibt sich ein umfassendes Bild von Anforderungen bzw. Soll-Vorstellungen, wie der NAP idealtypisch zu gestalten ist. Auf dieser Grundlage sollen als übergreifende Evaluationskriterien für Inhalt und Aufbau des NAP folgende Anforderungen festgehalten werden:

1. Enge Anbindung an die UN-BRK und Vollständigkeit

Der NAP sollte eine enge Orientierung an den normativen Vorgaben der UN-BRK in der Art aufweisen, dass die Rechte aus der UN-BRK den NAP als Ganzes und die Maßnahmen in nachvollziehbarer Weise strukturieren. Die Unteilbarkeit der Menschenrechte bedeutet, dass der NAP sich auf alle Lebenslagenbereiche, die von der UN-BRK angesprochen werden, beziehen sollte, also in diesem Sinne umfassend bzw. vollständig ist. Die besonderen alters- oder geschlechtsspezifischen Lebenslagen und besondere in der UN-BRK angesprochene Herausforderungen (z.B. Mehrfachdiskriminierung) sollen angemessene Aufmerksamkeit erfahren, z.B. indem sie als Querschnittsthemen aufgenommen und systematisch mitbehandelt werden.

2. Bestandsaufnahme bzw. Feststellung von Handlungsbedarfen

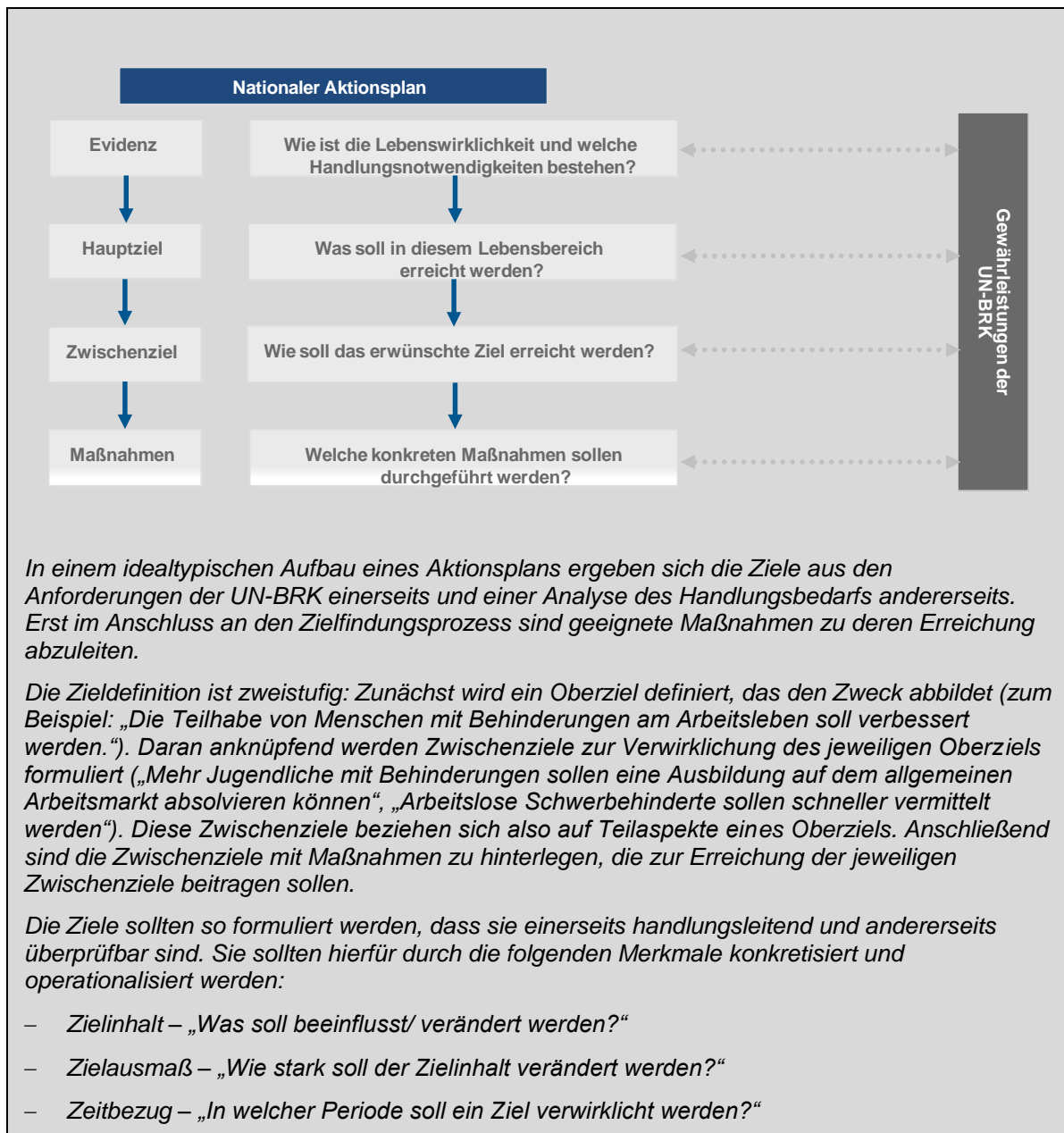
Die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen des NAP sollte auf Basis festgestellter Handlungsbedarfe erfolgen. Dies setzt eine Bestandsaufnahme über die Lebenssituation und Rechtsverwirklichung von Menschen mit Behinderungen voraus. Eine solche Bestandsaufnahme kann sowohl auf empirischen Informationen zur Teilhabesituation von Menschen mit Behinderungen (Teilhabebericht) als auch auf der Überprüfung der Übereinstimmung geltenden Rechts mit den Vorgaben der UN-BRK (Normprüfung) basieren.

3. Handlungsorientierung

Spezifische Zielbeschreibungen, die Priorisierung von Zielen, die Nennung von Fristen und Zwischenzielen unterstreichen die notwendige Handlungsorientierung des Plans und machen ihn überprüfbar. Sie sollten die Grundlage für die Auswahl möglichst konkreter, geeigneter und effektiver Maßnahmen und Programme zur Zielerreichung sein.

Die Punkte 1 bis 3 lassen sich in einem idealtypischen Prozess für den Aufbau eines Nationalen Aktionsplans zusammenführen, der im folgenden Kasten erläutert wird:

Kasten: Idealtypischer Aufbau eines Nationalen Aktionsplans



Die Umsetzung der oben genannten Anforderung und Empfehlungen an Aufbau und Inhalt des NAP stellen den inhaltlichen Referenzrahmen für die vorliegende Evaluation dar. Auf sie bezieht sich die in Kapitel 4 folgende Analyse von Konzept und Maßnahmen des NAP.

3.2 Entwicklungs- und Umsetzungsprozess des NAP

3.2.1 Menschenrechtliche Perspektive

Gegenstand dieses Kapitels sind die prozessbezogenen Anforderungen und Empfehlungen an die Umsetzung der UN-BRK im Allgemeinen sowie an die Entwicklung und Umsetzung des NAP im Besonderen. Referenzpunkte im menschenrechtlichen Kontext sind hier die Artikel 3, 4 und 33 der UN-BRK. Außerdem werden wiederum die Empfehlungen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte für die Erstellung von Aktionsplänen sowie die Empfehlungen der Monitoring-Stelle herangezogen.

Anforderungen aus der UN-BRK

Die UN-BRK enthält in Artikel 33 Bestimmungen dazu, wie die Umsetzung der UN-BRK innerstaatlich organisiert und überwacht werden soll. Artikel 33 Absatz 1 behandelt den staatlichen Auftrag zur Koordinierung des Umsetzungsprozesses. Er lautet wie folgt: „Die Vertragsstaaten bestimmen nach Maßgabe ihrer staatlichen Organisation eine oder mehrere **staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang der Durchführung** dieses Übereinkommens und prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll.“

Die herausgehobene Bedeutung, die der staatlichen Koordinierung beigemessen wird, beruht auf der Erkenntnis, dass an der Umsetzung der UN-BRK viele Akteure mitwirken müssen. Darüber hinaus wird mit der Forderung zum Ausdruck gebracht, dass zur Umsetzung der UN-BRK vorrangig eine horizontale Steuerung notwendig ist, die auf abgestimmtem Handeln dieser Akteure beruht. Diese Form der politischen Steuerung wird in der Politikwissenschaft als Governance bezeichnet.⁵⁶ Die besondere Rolle des Staates besteht in der Verantwortung für den Gesamtprozess und in der Übernahme der Koordinierungsfunktion.⁵⁷ Eine vertikale Steuerung, bei der bspw. die Regierung aufgrund weitreichender – insbesondere gesetzgeberischer – Befugnisse anderen Akteuren Vorschriften macht und auf Abstimmungsprozesse nicht angewiesen ist, tritt dagegen in den Hintergrund.

Es gibt in der UN-BRK keine Vorgaben zur Ausgestaltung der staatlichen Koordinierungsfunktion. Vielmehr wird sein Zweck beschrieben, der darin besteht, dass er die Umsetzung der

⁵⁶ Vgl. z. B. bei Mayntz, R. 2009.

⁵⁷ Kreutz, M. et al. 2013, S. 26.

Maßnahmen der UN-BRK „in verschiedenen Bereichen und auf unterschiedlichen Ebenen“ erleichtern soll (Artikel 33 Absatz 1). Durch die gewählte Formulierung werden zwei grundsätzliche Koordinierungsrichtungen angesprochen:

- Die Koordinierung zwischen Bereichen bezieht sich beispielsweise auf die in den verschiedenen Politikfeldern tätigen Ressorts der Bundesregierung. Unter „Bereichen“ können jedoch auch die Sektoren Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft verstanden werden.⁵⁸
- Die Koordinierung zwischen unterschiedlichen Ebenen wiederum ist naheliegender Weise auf die Abstimmung zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik zu beziehen.⁵⁹

Wie weitgehend und intensiv die Koordinierung jeweils erfolgen soll, wird in Artikel 33 nicht explizit ausgeführt. Jedoch kann aus Sicht der Gutachter aus der Gesamtverantwortung des Staates und mit Bezug auf Artikel 4, insbesondere Absatz 3, der UN-BRK geschlossen werden, dass sie umfassend zu verstehen ist.

In Artikel 33 Absatz 2 bestimmt die UN-BRK, dass die Staaten sicherstellen müssen, dass eine **Struktur „für die Förderung, den Schutz und die Überwachung“ der Umsetzung des Übereinkommens** vorhanden ist. Diese Struktur soll „einen oder mehrere unabhängige Mechanismen“ einschließen. Darüber, wie ein solcher unabhängiger Mechanismus ausgestaltet sein soll, macht die UN-BRK keine konkreten Vorgaben. Mit Förderung, Schutz und Überwachung sind jedoch die Aufgaben dieses Mechanismus benannt. Demnach geht es im Unterschied zur staatlichen Koordinierung nicht um einen Mechanismus im Rahmen der Umsetzungsverantwortung, sondern um einen hiervon klar getrennten. Das kann als eine Art „Gewaltenteilung“ verstanden werden, denn erst durch die Unabhängigkeit kann die Schutz- und Überwachungsfunktion effektiv wahrgenommen werden. Die ebenfalls aufgeführte Funktion der „Förderung“ betont jedoch gleichzeitig den konstruktiven, die Umsetzung begleitenden Charakter.⁶⁰

⁵⁸ So wird etwa in Artikel 4, Absatz 1 Buchstabe e explizit verlangt, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung „durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen“ haben.

⁵⁹ Dem entspricht auch Artikel 4, Absatz 5 der verlangt, dass die Bestimmungen der UN-BRK „ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats“ gelten.

⁶⁰ Vgl. die Ausführungen zur Monitoring-Stelle in Kreutz, M. et al. 2013, S. 26-27.

Nach **Artikel 33 Absatz 3 der UN-BRK** ist die **Zivilgesellschaft bei der innerstaatlichen Überwachung zu beteiligen**: „Die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wird in den Überwachungsprozess einbezogen und nimmt in vollem Umfang daran teil.“

Wenn an dieser Stelle von Einbeziehung gesprochen wird, bezieht sich diese ausschließlich auf den Überwachungsprozess. Die Zivilgesellschaft wird durch die Teilnahme am Überwachungsprozess nicht Verantwortungsträger für die Umsetzung. Dass sie „in vollem Umfang“ an der Überwachung teilnehmen soll, bedeutet aus Sicht der Gutachter, dass es einerseits keine Bereiche gibt, in denen sie von der Überwachung ausgeschlossen ist und dass sie andererseits ein offizieller und maßgeblicher Bestandteil des Überwachungsprozesses ist.⁶¹

In Artikel 33 Absatz 3 der UN-BRK wird nicht eindeutig geklärt, was als Zivilgesellschaft verstanden wird. Allerdings wird die besondere Rolle betont, die den Organisationen von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Zivilgesellschaft im Hinblick auf die in der UN-BRK konkretisierten Rechte zukommt. Organisationen von Menschen mit Behinderungen wird also eine Vorrangigkeit bei der Berücksichtigung im zivilgesellschaftlichen Überwachungsprozess zugesprochen, ohne dass deren Charakter näher beschrieben wird. Es liegt aus Sicht des Gutachters nahe, hierunter zumindest zu verstehen, dass die Organisationen von Menschen mit Behinderungen die Mehrheit unter den Organisationen bilden, die am zivilgesellschaftlichen Überwachungsprozess teilnehmen.

Für die Prozesse der Koordinierung und Partizipation im Rahmen der Umsetzung der UN-BRK ergeben sich aus Artikel 33 zusammenfassend die folgenden Anforderungen an den **NAP** als Umsetzungsinstrument der Bundesregierung:

- Es wird eine **umfassende Koordinierung** zur Erleichterung der Umsetzung des NAP auf unterschiedlichen Ebenen und Bereichen gefordert.

⁶¹ Im englischen Originaltext wird an dieser Stelle das Verb „participate“ verwendet, dass in der offiziellen deutschsprachigen Fassung mit dem Verb „teilnehmen“ übersetzt wird. Das englische „participate“ schließt gegenüber „teilnehmen“ eine politische Bedeutung mit ein. In politischen Zusammenhängen, und in Artikel 33 kann von einem politischen Zusammenhang gesprochen werden, ist die politische Bedeutung des Begriffes naheliegender und „participate“ ist in diesem Fall angemessener mit dem deutschen Verb „partizipieren“ zu übersetzen. Der die Bedeutung konkretisierende Kontext ist die Politikwissenschaft, die unter Partizipation die Teilhabe und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen versteht. Eine gelingende Einbeziehung und Partizipation der Zivilgesellschaft setzt voraus, dass sie alle für die Überwachung notwendigen Informationen erhält und in die Prozesse und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Überwachung eingebunden wird. Erst dann kann sie mitwirken. Vgl. Schubert, K., Klein, M. (2011), Stichwort „Partizipation“.

- Ein **unabhängiger Mechanismus** für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Umsetzung der UN-BRK muss sich auch mit dem NAP beschäftigen.
- Die **Zivilgesellschaft muss an Prozessen der Überwachung** des NAP als zentralem Instrument zur Umsetzung der UN-BRK beteiligt werden.

Während sich in Artikel 33 der UN-BRK Anforderungen an Prozesse im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung und Überwachung finden, legt **Artikel 4 allgemeine Verpflichtungen zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen im Zuge der Umsetzung der UN-BRK** fest. Dort heißt es in Absatz 3: „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Umsetzung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“

Diese Verpflichtungen beziehen sich nicht nur auf den NAP-Prozess als Ganzen, sondern auf die in ihm enthaltenen Maßnahmen, immer wenn es sich um Maßnahmenformen handelt, die in diesem Abschnitt aufgeführt werden – also um Rechtsvorschriften, politische Konzepte oder Entscheidungsprozesse, die Menschen mit Behinderungen betreffen. In diesen Fällen sind demnach „enge Konsultationen zu führen und die Zivilgesellschaft ist „aktiv einzubeziehen“. ⁶²

Exemplarisch für eine mögliche Auslegung was unter Konsultation oder konsultativer Beteiligung zu verstehen ist, kann eine Veröffentlichung des Österreichischen Bundeskanzleramts angeführt werden, die von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Interessenvertretungen, NGOs und externen Fachexpertinnen und -experten erarbeitet wurde: „Die Beteiligten können zu einer gestellten Frage oder einem vorgelegten Entwurf Stellung nehmen. Sie können damit die Entscheidung beeinflussen, wobei der Grad der Einflussnahme sehr unterschiedlich sein kann. Die Kommunikation verläuft wechselseitig, von den Planungs- oder EntscheidungsträgerInnen zur Öffentlichkeit und wieder zurück, sowie unter Umständen noch einmal zurück zur Öffentlichkeit, wenn z. B. eingelangte Stellungnahmen beantwortet werden.“ ⁶³

⁶² Vgl. auch Kreutz, M. et al. 2013, S. 98.

⁶³ Bundeskanzleramt Österreich 2009, S. 25.

Von Konsultation ist die bloße Information als weniger weitreichende Beteiligung und die Mitbestimmung als weitergehende Beteiligung zu unterscheiden. Das in Artikel 4 Absatz 3 gebrauchte Adjektiv „eng“ qualifiziert den Grad der Einflussnahme durch Konsultationen als eher größer, benötigt aber eine Konkretisierung durch die Akteure. Jedenfalls geht aus Sicht des Gutachters die Konsultation über eine Anhörung hinaus, was auch durch die ergänzend angeführte „aktive Einbeziehung“ bestimmt wird. In dem neunstufigen Modell der Partizipation von Wright et al. stellt Einbeziehung eine weitergehende (Vor-)Stufe der Partizipation dar als die Anhörung.⁶⁴

Eine gute Praxis der Konsultation setzt die Einhaltung von Standards voraus, u. a. die Sicherstellung, dass alle relevanten Akteure eingebunden werden, dass sie frühzeitig Informationen erhalten, dass Klarheit über die Einflussmöglichkeiten besteht und dass nachvollziehbar begründet wird, welche Argumente übernommen werden und welche nicht.⁶⁵

Nach Artikel 4 Absatz 4 sollen die Verbände zudem „aktiv“ einbezogen werden. Aus Sicht der Gutachter bedeutet dies, dass der Staat bzw. ein anderer Maßnahmenverantwortlicher die Einbeziehung aktiv betreiben und unterstützen muss.

Die allgemeinen Grundsätze des Artikels 3 geben konkretere Hinweise für die Prozessgestaltung. So sind beispielsweise bei Beteiligungsformaten die Grundsätze der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft (Artikel 3, Buchstabe c), der Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit (Artikel 3, Buchstabe d) sowie der Zugänglichkeit (Artikel 3, Buchstabe f) von unmittelbarer Bedeutung.

Empfehlungen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte

Im „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ werden vom UN-Hochkommissariat die folgenden Prozessempfehlungen an einen NAP formuliert:

- Ein NAP ist aus Sicht des UN-Hochkommissariats als Prozess und Ergebnis gleichermaßen zu verstehen: „The outcome is the plan itself and the activity that flows from it.“ Dies erfordert auf der einen Seite, dass der **Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle bei der Erstellung des Plans** zukommt, dass es also einen effektiven Konsultationsprozess gibt. Auf der anderen

⁶⁴ Wright, M. et al. 2010, S. 75-92.

⁶⁵ Dies ist nur eine beispielhafte Auflistung, weitere Standards sind einzuhalten. Vgl. hierzu Bundeskanzleramt Österreich 2009.

Seite gehört hierzu auch die **umfassende staatliche Koordinierung und Gesamtverantwortung**, ein Prozess, der mit ausreichenden Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sein muss.⁶⁶

- Außerdem sollte ein NAP ein **öffentliches Dokument** sein. Darunter werden seine öffentliche Verfügbarkeit und möglichst weite, aktive Verbreitung verstanden, letztere unterstützt durch eine Medienstrategie. Außerdem sollten Personen und Organisationen, die mit Aspekten der Umsetzung des Plans zu tun haben, geschult werden. Gefordert wird auch die Zugänglichkeit des Dokuments für Menschen mit Behinderungen.⁶⁷
- Schließlich wird als grundlegendes Prinzip hervorgehoben, dass ein NAP als **kontinuierlicher Prozess** zu verstehen ist: „As one plan draws to an end, another should be developed to take its place.“ Ein NAP sollte daher Mechanismen zum Monitoring und zur Evaluation enthalten. Diese sollen zur Planung des nächsten Aktionsplans beitragen, indem aufgezeigt wird, welche Probleme in welchem Umfang gelöst wurden und indem fortbestehender Handlungsbedarf in den Fokus gerückt wird.⁶⁸

Empfehlungen der Monitoring-Stelle

Im Rahmen ihrer Veröffentlichung „Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ wurden von der Monitoring-Stelle die folgenden grundsätzlichen Empfehlungen ausgesprochen, die sich auf die Prozessgestaltungen beziehen:⁶⁹

1. Im Sinne der „**Gesamtverantwortlichkeit**“ des Staates für die Umsetzung der UN-BRK sollten alle verantwortlichen gesellschaftlichen Akteure ihre Aktionspläne koordinieren, wobei der NAP die Funktion eines Rahmenplans hat. Überdies sollten die höchsten Entscheidungs- und Verantwortungsebenen einbezogen werden.
2. Auch bei der Prozessgestaltung im Zusammenhang mit dem NAP sollten die Grundsätze der „**Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung**“ beachtet werden.

⁶⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2002, S.13-14.

⁶⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2002, S. 19.

⁶⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2002, S. 19-20.

⁶⁹ Die aufgeführten „grundsätzlichen Anforderungen“ sind der folgenden Quelle entnommen: Deutsches Institut für Menschenrechte 2010.

3. „Ein Aktionsplan sollte Mechanismen zur **Qualitäts- und Ergebniskontrolle** ebenso enthalten wie Festlegungen für seine künftige **Fortentwicklung**. Dies gilt nicht nur für den Plan insgesamt. Auch bei den einzelnen Maßnahmen sollte bestimmt werden, wie, wann und durch wen der erzielte Fortschritt kontrolliert und bewertet werden soll.“

3.2.2 Bundesregierung

Die Bundesregierung gibt sowohl in der Denkschrift zur UN-BRK, als auch im Staatenbericht und im NAP selbst Hinweise darauf, wie sie den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess der UN-BRK gestalten möchte.

Denkschrift zur UN-BRK

In der Denkschrift äußert sich die Bundesregierung u.a. zu Artikel 33 und in diesem Zusammenhang zur Ausgestaltung des Koordinierungsmechanismus:

- Zu Artikel 33 „Innerstaatliche Durchführung und Überwachung“ führt die Bundesregierung aus, dass durch den staatlichen Koordinierungsmechanismus nach Absatz 1 „in verfahrensmäßiger Hinsicht das **Prinzip des Disability Mainstreaming**, d. h. die Berücksichtigung der Behinderungsthematik in allen relevanten Politikfeldern“ unterstützt werde.⁷⁰
- Zu Absatz 2 stellt sie fest, dass das **Deutsche Institut für Menschenrechte** die genannten Aufgaben wahrnehmen soll, wobei die Unabhängigkeit durch Weisungsfreiheit von Politik und Zivilgesellschaft sowie die pluralistische Besetzung seiner Mitglieder gewährleistet wird.⁷¹

Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK

Die Kurzfassung des NAP (S. 10 - 21) sowie das Einleitungskapitel (S. 24 - 29) enthalten neben den oben ausgewerteten inhaltlichen Ausführungen auch Gestaltungsziele für den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess des NAP:

- Mit dem NAP werde Behindertenpolitik als „Aufgabe aller Ressorts“ verankert. Im Rahmen des NAP will sich die Bundesregierung für ein Disability Mainstreaming einsetzen.⁷²

⁷⁰ Deutscher Bundestag 2008, S. 67.

⁷¹ Deutscher Bundestag 2008, S. 67.

⁷² BMAS 2011, S. 12.

- Inklusion wird als „**gesamtgesellschaftliche Aufgabe**“ verstanden, in die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere Menschen mit Behinderungen, eingebunden werden müssen.⁷³
- Mit dem NAP will die Bundesregierung einen **gesellschaftlichen Diskurs** organisieren.⁷⁴ Die Bundesregierung will bei Ländern und Kommunen für eigene Aktionspläne werben und auch dafür, dass sich „Verbände, Unternehmen, Sozialeinrichtungen, Stiftungen und andere Akteure der Zivilgesellschaft an der praktischen Umsetzung (...) beteiligen.“⁷⁵
- Zur Beteiligung bzw. Partizipation von Menschen mit Behinderungen am NAP schreibt die Bundesregierung: „Wegen der überragenden Bedeutung von Inklusion und Teilhabe behinderter Menschen für die Behindertenpolitik der Bundesregierung **sind Menschen mit Behinderungen selbst Gestaltende und Handelnde**. Deshalb hat die Bundesregierung sie von Anfang an bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans beteiligt.“⁷⁶
- Die Bundesregierung sieht den NAP als „Ergebnis eines **konstruktiven und kritischen Dialogs mit den Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere mit Menschen mit Behinderungen**.“ Als institutionalisierte Beteiligungsforen sieht sie den NAP-Ausschuss sowie den Inklusionsbeirat.⁷⁷
- Die Umsetzung des NAP soll **transparent** und unter **Beteiligung aller Akteure** erfolgen.⁷⁸
- Die Umsetzung des NAP soll durch eine **langfristige Kampagne** kommunikativ unterstützt und begleitet werden.⁷⁹
- Aus Sicht der Bundesregierung ist der NAP „**kein abgeschlossenes Dokument**“. Der NAP soll regelmäßig auf den Prüfstand gestellt und weiterentwickelt werden.⁸⁰
- Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, Inklusionsfortschritte **messbar zu machen**. Grundlage hierfür soll der **neue Behindertenbericht** sein.⁸¹

⁷³ BMAS 2011, S. 11-12.

⁷⁴ BMAS 2011, S. 12.

⁷⁵ BMAS 2011, S. 12.

⁷⁶ BMAS 2011, S. 25.

⁷⁷ BMAS 2011, S. 12.

⁷⁸ BMAS 2011, S. 12.

⁷⁹ BMAS 2011, S. 21.

⁸⁰ BMAS 2011, S. 25.

Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland

Im Staatenbericht hebt die Bundesregierung den hohen Stellenwert der **Beteiligung der Zivilgesellschaft** hervor. Sie betont, dass „eine Vielzahl ihrer Visionen und Leitgedanken sowie Vorschläge für Maßnahmen“ in den NAP aufgenommen wurde.⁸² Die Beteiligung der Zivilgesellschaft soll sich nach den Vorstellungen der Bundesregierung „auch in der Umsetzungsphase fortsetzen.“⁸³

Für die erfolgreiche Umsetzung des NAP sieht die Bundesregierung es als erforderlich an, dass „eine **Vernetzung aller Akteure** und ein **ständiger Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft und anderen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen zu den einzelnen Maßnahmen**“ stattfinden: „Der beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen eingerichtete Koordinierungsmechanismus (bestehend aus Inklusionsbeirat und Fachausschüssen), der bei der staatlichen Anlaufstelle beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelte Ausschuss zum NAP sowie die Monitoringstelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte unterstützen aktiv die Umsetzung der Maßnahmen.“⁸⁴

Koalitionsvereinbarung

Auch in der Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode wurde die Absicht der Bundesregierung bekräftigt, die Beteiligung der Menschen mit Behinderungen an den Entscheidungsprozessen als „Experten in eigener Sache“ besonders zu berücksichtigen.⁸⁵ Zudem soll der NAP „gemeinsam mit den Menschen mit Behinderung und deren Organisationen“ weiterentwickelt werden.⁸⁶

3.2.3 Zivilgesellschaft

Im Folgenden werden die prozessualen Forderungen aus der Zivilgesellschaft an den NAP betrachtet. Basis sind die „Forderungen des Deutschen Behindertenrates für einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ sowie der Bericht „Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion“ der BRK-Allianz.

⁸¹ BMAS 2011, S. 13.

⁸² BMAS 2011a, S. 6. Eine Beschreibung der Workshops und Kongresse findet sich auf S. 23.

⁸³ BMAS 2011a, S. 6.

⁸⁴ BMAS 2011a, S. 7.

⁸⁵ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013, S. 77.

⁸⁶ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013, S. 77.

Deutscher Behindertenrat

Der **DBR** führt Forderungen an die Prozessgestaltung bei der Erstellung des NAP auf: ⁸⁷

- „Die klare **politische Verantwortlichkeit** für die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans sowie dessen Umsetzung liegt bei der Bundesregierung und sollte durch das **BMAS** wahrgenommen werden.
- Der Erarbeitungsprozess zum Aktionsplan sollte durch ein **Gremium** strukturiert werden, das eine **enge Anbindung an das politisch verantwortliche BMAS** sicherstellt.
- Es ist zwingend erforderlich, dass die behinderten Menschen und ihre Verbände in diesem Gremium **von Anfang an, dauerhaft und kontinuierlich** sowie **auf Augenhöhe** mitarbeiten können und die Mehrheit stellen. Zudem sollte der Aspekt der angemessenen Vertretung der unterschiedlichen Beeinträchtigungsarten und Altersgruppen sowie der Frauen mit Behinderungen Berücksichtigung finden.
- Das Gremium sollte **einer transparenten, partizipativen und verbindlichen Arbeitsweise verpflichtet sein**. Hierfür erscheint es notwendig, eine insgesamt bindende Verfahrensordnung zu erarbeiten, die diesen Prinzipien Rechnung trägt.
- Das Gremium sollte die **Funktion einer Lenkungs- und Steuerungsgruppe im Erarbeitungsprozess** übernehmen. Hierfür bedarf es der Zurverfügungstellung ausreichender Ressourcen sowie der Schaffung belastbarer Arbeitsstrukturen.
- Die Lenkungsgruppe sollte die Möglichkeit erhalten, **Arbeitsgruppen** zu spezifischen Handlungsfeldern einzusetzen, die ihr zuarbeiten. In diesen Arbeitsgruppen ist zu gewährleisten, dass neben staatlichen auch nichtstaatliche Akteure, insbesondere behinderte Menschen und ihre Verbände, in vergleichbarer Weise wie in der Lenkungsgruppe mitarbeiten können. Zusätzlich können die Arbeitsgruppen und die Steuerungsgruppe zur Erarbeitung der Handlungsfelder den Sachverstand weiterer, in der Sache betroffener Akteure (Wirtschaft, Leistungsträger und -erbringer, Medien, Wissenschaft u.v.a.m.) einbinden. In kompetenzrechtlich notwendigen Bereichen ist die Einbeziehung von Ländern und Kommunen ungeachtet des Erfordernisses eigenständiger Landesaktionspläne zu forcieren, um insoweit eine bundesweit

⁸⁷ Deutscher Behindertenrat 2010, S. 9, 50f.

vergleichbare (Mindest-) Umsetzung der Konvention sicherzustellen.

- Es sollte gewährleistet sein, dass nach Erstellung des Nationalen Aktionsplanes die Steuerungsgruppe ihre Arbeit fortsetzen kann, indem sie den **Umsetzungsprozess** intensiv prüft, begleitet und die Fortschreibung der Zielsetzungen für den dem Aktionsplan nachfolgenden Zeitraum vorbereitet. Im Hinblick auf Umsetzung und Überprüfung der Zielsetzungen des Aktionsplanes könnte **ergänzend die Einbindung einer unabhängigen Stelle** in Erwägung zu ziehen sein.“
- Zudem sind aus Sicht des DBR, „**Standards zur Erfüllung des Beteiligungsauftrags** aus der BRK“ notwendig. Diese Standards sollten „zeitnah gemeinsam von Behindertenverbänden, Focal Point, dem in der BRK vorgesehenen Koordinierungsmechanismus und der Monitoring-Stelle“ entwickelt und „als Bestandteil des Aktionsplans“ verankert werden.⁸⁸

BRK-Allianz

In dem Bericht der BRK-Allianz finden sich aufgrund seines nicht explizit auf den NAP gerichteten Zwecks nur wenige prozessbezogene Forderungen. Im Abschnitt zum NAP im einleitenden Teil des Berichts wird ein Defizit beim gemeinsamen und abgestimmten Handeln von Bund, Ländern und Kommunen gesehen und kritisiert, dass Bundesländer und Kommunen im Kontext des NAP aus der Verantwortung entlassen werden.⁸⁹ Umgekehrt kann daraus die Forderung entnommen werden, eine solche Koordination sicherzustellen und die **Bundesländer sowie Kommunen** ihrer Bedeutung gemäß in die Verantwortung einzubinden.

Zu Artikel 4 führt die BRK-Allianz die Forderung auf, **verbindliche Beteiligungsstandards** gemeinsam zu definieren und entsprechend umzusetzen.⁹⁰ Auch dies stellt eine prozessuale Anforderung an den NAP dar.

⁸⁸ Deutscher Behindertenrat 2010, S. 9.

⁸⁹ BRK-Allianz 2013, S.6.

⁹⁰ BRK-Allianz 2013, S. 8.

3.2.4 Fazit: Referenzrahmen für die prozessbezogene Analyse

Aus den dargestellten Anforderungen aus menschenrechtlicher, politischer und zivilgesellschaftlicher Perspektive lässt sich analog zu Kapitel 3.1.4 der Referenzrahmen für die prozessbezogenen Analysen entwickeln. In der Zusammenschau aller drei Perspektiven ergibt sich ein umfassendes Bild von Empfehlungen bzw. Soll-Vorstellungen, wie der Umsetzungsprozess der UN-BRK respektive des NAP idealtypisch zu gestalten ist. Als Evaluationskriterien für die prozessuale Dimension soll Folgendes festgehalten werden:

1. Gesamtverantwortung

Die Verantwortung für die Erarbeitung des NAP sowie dessen Umsetzung sollte durch eine zentrale staatliche Anlaufstelle wahrgenommen sowie erkennbar und klar geregelt werden. Die Aufgabe der zentralen Anlaufstelle ist insbesondere die Einbeziehung der höchsten staatlichen Entscheidungs- und Verantwortungsebenen und Koordination der staatlichen Aktivitäten zur Umsetzung der BRK.

2. Überwachung, Evaluation und Fortentwicklung

Eine unabhängige Stelle für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Umsetzung der UN-BRK sollte sich mit der Umsetzung und Überprüfung der Zielsetzungen des NAP als zentrales Umsetzungsinstrument der UN-BRK beschäftigen. Hierzu sollte eine Stelle geschaffen werden, die strukturell und materiell in der Lage ist, diese Aufgabe unabhängig wahrzunehmen. Darüber hinaus sollte die Zivilgesellschaft in die Überwachung eingebunden sein. Effektiv erscheint die Ausgestaltung der Überwachungsfunktion dann, wenn ihre Befunde unmittelbar Eingang in die Fortentwicklung des NAP finden.

Verfahren, mit denen der Umsetzungsstand und die Wirksamkeit von Maßnahmen des NAP erfasst werden können, erleichtern seine Steuerung in der Umsetzungsphase. Sie liefern außerdem eine wichtige Informationsgrundlage für seine dynamische Weiterentwicklung.

Grundsätzlich sollte der NAP als kontinuierlicher Prozess aufgesetzt und Festlegungen für seine Fortentwicklung getroffen werden.

3. Partizipation

Die Zivilgesellschaft sollte umfassend an der Entwicklung, Umsetzung und Fortentwicklung des NAP partizipieren können. Hierfür müssen die materiellen und sonstigen Voraussetzungen geschaffen werden. Transparenz und Nichtdiskriminierung sind zu beachtende Grundsätze im Partizipationsprozess. Der NAP sollte öffentlich verfügbar sein und eine möglichst weite, aktive Verbreitung erfahren.

Auf den dargestellten Referenzrahmen beziehen sich die in Kapitel 5 folgenden Analysen zum Entwicklungs- und Umsetzungsprozess des NAP.

4 Konzeption und Maßnahmen des NAP

Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels steht die Evaluation der inhaltlichen Ausgestaltung des NAP. Zentraler Referenzrahmen sind die im vorherigen Kapitel erarbeiteten Empfehlungen an einen idealtypischen NAP (vgl. Kapitel 3.1.4).

Die inhaltliche Analyse erfolgt auf zwei Ebenen:

1. Ebene der Gesamtkonzeption des NAP

Als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK sollte zwischen NAP und UN-BRK ein enger Bezug bestehen, der sich auch in Aufbau und Struktur des NAP abbildet. Insofern ist zu prüfen,

- ob durch Aufbau und Struktur eine vollständige Erfassung aller relevanten Artikel der UN-BRK stattfindet und
- wie transparent sowie nachvollziehbar der **Bezug zur UN-BRK umgesetzt** ist.
- inwiefern im NAP – als strategisches Umsetzungsinstrument – überprüfbare **Umsetzungsziele** formuliert werden.

2. Ebene des Maßnahmenkatalogs und der Maßnahmen in den Handlungsfeldern

Zentrales Instrument zur Umsetzung der UN-BRK sind die Maßnahmen, die im Maßnahmenkatalog des NAP beschrieben werden. Dieser ist sehr umfangreich und umfasst über 200 höchst unterschiedliche Einzelmaßnahmen. Daher wird der Maßnahmenkatalog auf Basis der Stammdaten und der durchgeführten Statusabfrage (vgl. Kapitel 2.2) anhand **struktureller Merkmale** beschrieben. Zudem wird der **Umsetzungsstand** des Maßnahmenkatalogs dargestellt. Die Festlegung von Maßnahmen zur Umsetzung themenspezifischer Bestimmungen der UN-BRK erfolgt im NAP auf Ebene der 12 Handlungsfelder. Daher wird ebenfalls betrachtet, wie sich die strukturellen Merkmale der Maßnahmen zwischen den Handlungsfeldern unterscheiden. Charakteristika und Umsetzungsstand der Maßnahmen wurden im Rahmen einer Statusabfrage bei den Maßnahmenverantwortlichen erhoben und beruhen auf Selbsteinschätzungen.

Nicht nur der NAP in seiner Gesamtkonzeption, sondern gerade die definierten Maßnahmen sollten in Bezug zu konkreten Bestimmungen der UN-BRK stehen, zu deren Umsetzung sie beitragen sollen. Daher wird für jedes Handlungsfeld analysiert, welche thematisch relevanten **Bestimmungen der UN-BRK mit den vorhandenen Maßnahmen aufgegriffen werden**. Eine Bewertung, ob die vorhandenen Maßnahmen in ihrer Quantität, Qualität und Passgenauigkeit tatsächlich zur Umsetzung der UN-

BRK beitragen ist hingegen nicht möglich. Dies würde eine umfassende Wirkungsanalyse voraussetzen, die nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrags ist.

Als weiterer Analyseschritt wird geprüft, inwiefern die sieben **Querschnittsthemen**, die im NAP definiert wurden, in den Handlungsfeldern berücksichtigt werden.

Im NAP wird dem **Teilhabebericht** der Bundesregierung eine große Bedeutung für die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen zugemessen, sofern dieser empirisch auf besondere Handlungsbedarfe hinweist. Da der Teilhabebericht erst nach Veröffentlichung des NAP erschienen ist, kann im Rahmen der hier durchgeführten Evaluation nur rückblickend geprüft werden, inwieweit die Maßnahmen im NAP bestehende Handlungserfordernisse aufgreifen, auf die der Teilhabebericht hinweist.

Zudem wird geprüft, in welchem Maße sich die im Zuge des Partizipationsprozesses begründeten Handlungsbedarfe und konkreten **Forderungen aus der Zivilgesellschaft** im NAP wiederfinden.

Abschließend wird betrachtet, wie die Konzeption des NAP und der Maßnahmenkatalog von den verschiedenen im Entwicklungsprozess beteiligten Akteuren **eingeschätzt** werden.

4.1 Konzeption des NAP

Aufbau und Konzept

Im Folgenden werden Aufbau und Konzept des NAP beschrieben und mit den Merkmalen eines idealtypischen Aktionsplans abgeglichen.

Mit dem NAP wurde von der Bundesregierung erstmals eine behindertenpolitische Gesamtstrategie verabschiedet, die die Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK zusammenführt.⁹¹ Der NAP gliedert sich in sechs Kapitel. Im Anfangskapitel werden die Bedeutung der UN-BRK und des NAP sowie die Grundzüge der deutschen Behindertenpolitik erläutert (Kapitel 1). Zudem werden Hinweise auf den neuen Behindertenbericht sowie grundlegende Informationen zur Datenlage über die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen gegeben (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden die Handlungsfelder beschrieben. Aktivitäten und Maßnahmen im Bereich der Bewusstseinsbildung sind in Kapitel 4 unter der Überschrift „Information und Repräsentation“ dargestellt. Kapitel 5

⁹¹ BMAS 2011, S. 25.

beschreibt die Entstehung und Umsetzung des NAP sowie die Rollen der verschiedenen Akteure. Durch den abschließenden „Maßnahmenkatalog nach Handlungsfeldern“ (Kapitel 6) werden die in Kapitel 3 umrissenen Handlungsfelder in tabellarischer Form mit Maßnahmen hinterlegt.

Anhand der Gliederung wird die Bedeutung der **Handlungsfelder** als grundlegendes Strukturmerkmal des NAP deutlich. Anders als der Staatenbericht oder der Schattenbericht der Zivilgesellschaft folgt der NAP in seinem Aufbau also nicht direkt den Artikeln der UN-BRK, sondern berücksichtigt die Inhalte der Konvention in einzelnen Handlungsfeldern. Insgesamt hat die Bundesregierung „gemeinsam mit behinderten Menschen und ihren Verbänden“ zwölf Handlungsfelder definiert: ⁹²

1. Arbeit und Beschäftigung,
2. Bildung,
3. Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege,
4. Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft,
5. Frauen,
6. Ältere Menschen,
7. Bauen und Wohnen,
8. Mobilität,
9. Kultur und Freizeit,
10. Gesellschaftliche und politische Teilhabe,
11. Persönlichkeitsrechte sowie
12. Internationale Zusammenarbeit.

Die Handlungsfelder lassen sich überwiegend als Lebensbereiche oder Lebenslagendimensionen interpretieren, in denen themenspezifische Anforderungen der UN-BRK umgesetzt werden sollen. Von dieser Struktur weichen allerdings die Handlungsfelder 4, 5 und 6 ab, die sich nicht auf Lebensbereiche, sondern auf bestimmte Teilgruppen von Menschen mit Behinderungen beziehen. So geht Handlungsfeld 4 explizit auch auf Kinder und Jugendliche ein, Handlungsfeld 5 bezieht sich auf Frauen. Beide Handlungsfelder greifen damit in ihrer Überschrift direkt Artikel 6

⁹² BMAS 2011, S. 36.

bzw. 7 der UN-BRK auf. Die Behandlung des Themas älterer Menschen mit Behinderungen in Handlungsfeld 6 des NAP spiegelt sich dagegen so in der UN-BRK nicht wider.

Die Handlungsfelder 11 und 12 beschreiben ebenfalls keine Lebenslagen im Sinne dieses sozialwissenschaftlichen Ansatzes. Stattdessen thematisiert Handlungsfeld 11 übergreifende Rechte (Rechts- und Handlungsfähigkeit, Zugang zur Justiz, Freiheitsentzug) ohne direkten Bezug zu einem Lebensbereich und Handlungsfeld 12, das die internationale Zusammenarbeit ins Blickfeld rückt, hat ebenfalls keinen unmittelbaren Lebenslagenbezug. Allerdings kann das Ziel der internationalen Zusammenarbeit die Verbesserung von Lebenslagen sein (vgl. Artikel 32 UN-BRK).

Die einzelnen Handlungsfelder des NAP werden zum Teil nochmals nach **Themenschwerpunkten** untergliedert, die verschiedene relevante Teilaspekte eines Handlungsfeldes beleuchten. Darüber hinaus werden im NAP bestimmte Aspekte als **Querschnittsthemen** benannt, die „bei jedem Handlungsfeld besonders berücksichtigt werden sollen.“⁹³ Von diesen gibt es insgesamt sieben:

1. Assistenzbedarf,
2. Barrierefreiheit
3. Gender Mainstreaming,
4. Gleichstellung
5. Migration
6. Selbstbestimmtes Leben
7. Vielfalt von Behinderung

Das Thema Gender wird im NAP damit sowohl als Handlungsfeld („Frauen“) als auch als Querschnittsthema behandelt („Gender Mainstreaming“).

Bezug zur UN-BRK

Eine grundlegende Empfehlung für einen NAP besteht darin, dass sich dieser umfassend und vollständig mit der UN-BRK beschäftigt und eng auf die Bestimmungen der UN-BRK Bezug nimmt.

⁹³ BMAS 2011, S. 36.

In der folgenden Tabelle werden daher die Artikel der UN-BRK mit den definierten Handlungsfeldern und Querschnittsthemen des NAP abgeglichen. Es wird dabei betrachtet, **welche Themen der UN-BRK grundsätzlich im Aufbau des NAP einen Platz gefunden** haben. Maßgeblich für die Zuordnung sind die im Zusammenhang mit den Handlungsfeldern des NAP genannten Artikel der UN-BRK (in der Tabelle gefettet). Ergänzend werden Themenschwerpunkte (TS) aufgeführt, die sich eindeutig Artikeln der UN-BRK zuordnen lassen, auch wenn dieser Bezug im NAP nicht explizit hergestellt wird.

Tabelle 4-1: Themenspezifische Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention und ihre thematische Abdeckung durch Handlungsfelder des NAP

Artikel der UN-BRK	Handlungsfelder/ Querschnittsthemen NAP
Art. 5: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung	<ul style="list-style-type: none"> • TS Antidiskriminierung und Gleichstellung (in HF Gesellschaftliche und politische Teilhabe) • Querschnittsthema Gleichberechtigung
Art. 6: Frauen mit Behinderungen	<ul style="list-style-type: none"> • HF Frauen • Querschnittsthema Gender Mainstreaming
Art. 7: Kinder mit Behinderungen	<ul style="list-style-type: none"> • HF Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft
Art. 8: Bewusstseinsbildung	<ul style="list-style-type: none"> • TS Sensibilisierung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (in HF Arbeit) • TS Bewusstsein schaffen (in HF Frauen) • Kapitel 4 „Information und Repräsentation“
Art. 9: Zugänglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • HF Bauen und Wohnen • HF Mobilität • TS Zugang zu Information und Kommunikation (in HF Gesellschaftliche und politische Teilhabe) • Querschnittsthema Barrierefreiheit
Art. 10: Recht auf Leben	<ul style="list-style-type: none"> • (HF Persönlichkeitsrechte)
Art. 11: Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen	<ul style="list-style-type: none"> • HF Internationale Zusammenarbeit
Art. 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht	<ul style="list-style-type: none"> • HF Persönlichkeitsrechte
Art. 13: Zugang zur Justiz	<ul style="list-style-type: none"> • HF Persönlichkeitsrechte
Art. 14: Freiheit und Sicherheit der Person	<ul style="list-style-type: none"> • HF Persönlichkeitsrechte
Art. 15: Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	<ul style="list-style-type: none"> • (HF Persönlichkeitsrechte)
Art. 16: Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch	<ul style="list-style-type: none"> • HF Frauen • TS Kinder und Jugendliche
Art. 17: Schutz der Unversehrtheit der Person	<ul style="list-style-type: none"> • (HF Persönlichkeitsrechte)
Art. 18: Freizügigkeit/ Staatsangehörigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Querschnittsthema Migration
Art. 19: Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft	<ul style="list-style-type: none"> • HF Bauen und Wohnen • TS Selbstbestimmt Leben (in HF Ältere Menschen) • Querschnittsthemen Selbstbestimmtes Leben

Artikel der UN-BRK	Handlungsfelder/ Querschnittsthemen NAP und Assistenzbedarf
Art. 20: Persönliche Mobilität	• HF Mobilität
Art. 21: Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen	• HF Gesellschaftliche und politische Teilhabe
Art. 22: Achtung der Privatsphäre	• HF Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft • HF Ältere Menschen
Art. 23: Achtung der Wohnung und der Familie	• HF Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft • HF Bauen und Wohnen
Art. 24: Bildung	• HF Bildung • HF Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege (nur Abs. 3)
Art. 25: Gesundheit	• HF Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege • HF Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft
Art. 26: Habilitation und Rehabilitation	• HF Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege • TS Berufliche Rehabilitation und Prävention (im HF Arbeit)
Art. 27: Arbeit und Beschäftigung	• HF Arbeit und Beschäftigung
Art. 28: Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz	• HF Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege • HF Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft • HF Ältere Menschen • HF Bauen und Wohnen
Art. 29: Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben	• HF Gesellschaftliche und politische Teilhabe
Art. 30: Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport	• HF Kultur und Freizeit
Art. 31: Statistik und Datensammlung	• HF Gesellschaftliche und politische Teilhabe
Art. 32: Internationale Zusammenarbeit	• HF Internationale Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG. HF: Handlungsfeld, TS: Themenschwerpunkt.
Gefettet bedeutet: Nennung des Artikels zu Beginn des Handlungsfelds.

Es lässt sich erkennen, dass die Handlungsfelder und Themenschwerpunkte so zugeschnitten sind, dass diesen die Artikel der UN-BRK thematisch vollständig zugeordnet werden können. Häufig wurden Begrifflichkeiten aus der UN-BRK sogar wortgleich im NAP übernommen.

Ausnahmen stellen Artikel 10, 15 und 17 dar, die sich zwar thematisch dem Handlungsfeld 11 „Persönlichkeitsrechte“ zuordnen lassen, hier allerdings nicht – und auch in keinem der anderen Handlungsfelder – als zentraler Bezug genannt werden. Laut Staatenbericht sind aus Sicht der Bundesregierung bei allen drei genannten Artikeln die Rechte in Deutschland bereits

umfassend gewährleistet und insofern wird kein Handlungsbedarf gesehen. So sei das Recht auf Leben (Artikel 10 UN-BRK) umfassend gesetzlich geschützt (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG, §§ 211 ff. Strafgesetzbuch (StGB), §§ 218 ff. StGB).⁹⁴ Mit Blick auf Artikel 15 UN-BRK wird auf das bestehende grundgesetzlich geschützte Verbot von Folter, grausamer oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwiesen. Der Schutz der Unversehrtheit der Person (Artikel 17 UN-BRK) ist laut Staatenbericht durch das deutsche Strafrecht gewährleistet.⁹⁵

Weiterhin fällt auf, dass Artikel 28 „Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“ nicht in einem Handlungsfeld verortet ist, obwohl die Politik für Menschen mit Behinderungen vielfältige Maßnahmen etabliert hat, die finanzielle Nachteilsausgleiche, Renten u. ä. umfassen.

Insgesamt bleiben die Bezüge zwischen UN-BRK und NAP im Aufbau allgemein und zu wenig konkret.

Zielformulierung

In Abweichung zum Aufbau eines idealtypischen Aktionsplans und obwohl im NAP so angelegt⁹⁶, erfolgt die **Definition von Umsetzungszielen der Bundesregierung wenig systematisch und ohne direkten Bezug zur UN-BRK**. So werden nur in einigen der Handlungsfelder und Themenschwerpunkte explizit übergreifende Oberziele angeführt. Überdies wird darauf verzichtet, Zwischenziele zu nennen, die zum Erreichen eines Oberziels notwendig sind.

Eine weitere Abweichung zu einer idealtypischen Konstruktion eines Aktionsplans besteht darin, dass die formulierten Ziele in der Regel ausschließlich Aussagen darüber enthalten, was verändert werden soll (Zielinhalt). Hingegen fehlen Angaben darüber, wie stark (Zielausmaß) und in welcher zeitlichen Perspektive (Zeitbezug) diese Ziele erreicht werden sollen. Dies hat zur Folge, dass die Zielerreichung nur schwer überprüft werden kann. Eine der wenigen Ausnahmen stellt die Initiative Inklusion dar. Bei dieser Maßnahme werden sowohl Zielausmaß als auch Zeitbezug klar definiert.⁹⁷

⁹⁴ BMAS 2011a, S. 29-30.

⁹⁵ BMAS 2011a, S. 37, 40.

⁹⁶ Gemäß NAP sollen durch die Ausführungen zu den einzelnen Handlungsfeldern in Kapitel 3 „die Themenschwerpunkte hervorgehoben, die derzeitige Situation geschildert und konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele der Bundesregierung beschrieben“ werden. (BMAS 2011, S. 36)

⁹⁷ BMAS 2011, S. 39.

4.2 Maßnahmen des NAP

4.2.1 Strukturelle Merkmale des Maßnahmenkatalogs

Laut NAP stellt der Maßnahmenkatalog in Kapitel 6 „eine ausführliche Darstellung aller Maßnahmen der Bundesregierung“ dar.⁹⁸ Der Katalog umfasst insgesamt 213 Maßnahmen, die vom Kabinett verabschiedet wurden. Weitere 29 Maßnahmen wurden später hinzugefügt. Damit ergibt sich zum Stichtag 31.12.2013 eine Gesamtzahl von 242 Maßnahmen. Hinzu kommen die Maßnahmen aus dem Bereich Bewusstseinsbildung, die in Kapitel 4 des NAP dargestellt werden. Diese Maßnahmen sind nicht Bestandteil des Maßnahmenkatalogs und damit auch nicht in die Statusabfragen eingeschlossen.

Die 242 Maßnahmen des Maßnahmenkatalogs sind den oben genannten zwölf Handlungsfeldern zugeordnet. Dabei verteilen sie sich ungleichgewichtig auf die einzelnen Handlungsfelder: Fast die Hälfte der Maßnahmen (46%) ist den drei Handlungsfeldern „Arbeit und Beschäftigung“ (37 Maßnahmen), „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“ (33 Maßnahmen) sowie „gesellschaftliche und politische Teilhabe“ (41 Maßnahmen) zugeordnet. Die wenigsten Maßnahmen sind in den Handlungsfeldern „Frauen“ (10 Maßnahmen), „ältere Menschen“ (7 Maßnahmen) und „Persönlichkeitsrechte“ (8 Maßnahmen) aufgeführt. Auf diese drei Handlungsfelder entfallen etwa zehn Prozent der Maßnahmen des gesamten Maßnahmenkatalogs (vgl. Tabelle 4-2).

⁹⁸ BMAS 2011, S. 36.

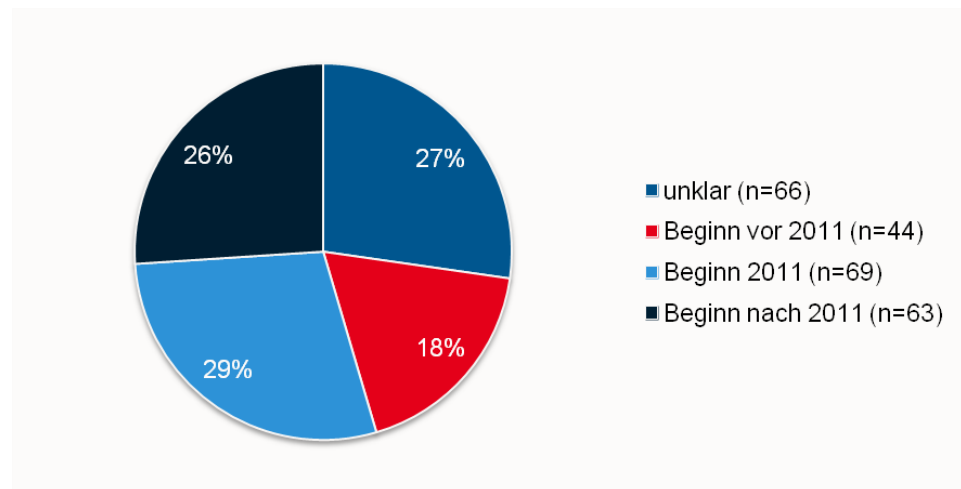
Tabelle 4-2: Anzahl der Maßnahmen in den Handlungsfeldern

Handlungsfelder	Maßnahmen im NAP			
	Im NAP zum Kabinettsbeschluss	Nachträglich hinzugefügt	Maßnahmen insgesamt	Anteil an allen Maßnahmen
Gesellschaftliche und politische Teilhabe	35	6	41	17%
Arbeit und Beschäftigung	32	5	37	15%
Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege	30	3	33	14%
Kultur und Freizeit	23	1	24	10%
Bildung	18	1	19	8%
Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft	16	3	19	8%
Bauen und Wohnen	14	3	17	7%
Internationale Zusammenarbeit	16	0	16	7%
Mobilität	7	4	11	5%
Frauen	9	1	10	4%
Ältere Menschen	6	1	7	3%
Persönlichkeitsrechte	7	1	8	3%
Gesamt	213	29	242	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N= 242. Eigene Darstellung Prognos AG.

Nicht alle Maßnahmen wurden spezifisch für den NAP neu entwickelt. Stattdessen sind auch Maßnahmen in den Katalog eingeflossen, die bereits vor Verabschiedung des NAP im Jahr 2011 bestanden haben. Bei 27 Prozent konnte der Maßnahmenbeginn nicht genau nachvollzogen werden. Etwa jede fünfte Maßnahme startete vor dem Jahr 2011. Von denjenigen Maßnahmen, deren Beginn bekannt war, haben die meisten direkt 2011 oder später begonnen (vgl. Abbildung 4-1).

Abbildung 4-1: Beginn der Maßnahmen



Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N=242. Eigene Darstellung Prognos AG.

Für jede Maßnahme sind zwischen einer und fünf Institutionen bzw. Organisationen **federführend verantwortlich**. Im Durchschnitt werden 1,3 Verantwortliche pro Maßnahme benannt. Die Verantwortung für die Maßnahmen liegt überwiegend in der Hand eines Bundesministeriums. Dabei verteilt sich die Zahl der Maßnahmen sehr unterschiedlich auf die einzelnen Bundesministerien: Das BMAS ist in elf der zwölf Handlungsfelder für mindestens eine Maßnahme politisch verantwortlich. Insgesamt sind es 94 Maßnahmen und damit mehr als ein Drittel aller Maßnahmen. Das BMFSFJ trägt mit 47 Maßnahmen in 7 Handlungsfeldern insgesamt für etwa 20 Prozent der Maßnahmen die (Mit-)Verantwortung. Die weiteren Ministerien treten mit weniger Maßnahmen in Erscheinung.

Unter den verantwortlichen Akteuren jenseits der Bundesministerien haben die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien das größte Gewicht.

Abbildung 4-2: Wer ist für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich? (Mehrfachantworten möglich)

Verantwortliche Institution	Anzahl der Maßnahmen	Anteil an allen Maßnahmen
BMAS	94	39%
BMFSFJ	47	20%
BMBF	18	8%
BMG	15	6%
Antidiskriminierungsstelle des Bundes	12	5%
BMWi	12	5%
BMVBS	11	5%
BMI	11	5%
BMJ	10	4%
BMZ	9	4%
Behindertenbeauftragter	7	3%
Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien	6	3%
Auswärtiges Amt	6	3%
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	4	2%
Bundesagentur für Arbeit	3	1%
Bundeszentrale für politische Bildung	2	1%
GKV	2	1%
KfW	2	1%
BMF	2	1%
Integrationsbeauftragter	2	1%
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	1	0%
Sonstige (Verantwortliche für max. eine Maßnahme, z.B. Deutsche Bahn, Drogenbeauftragter)	12	5%

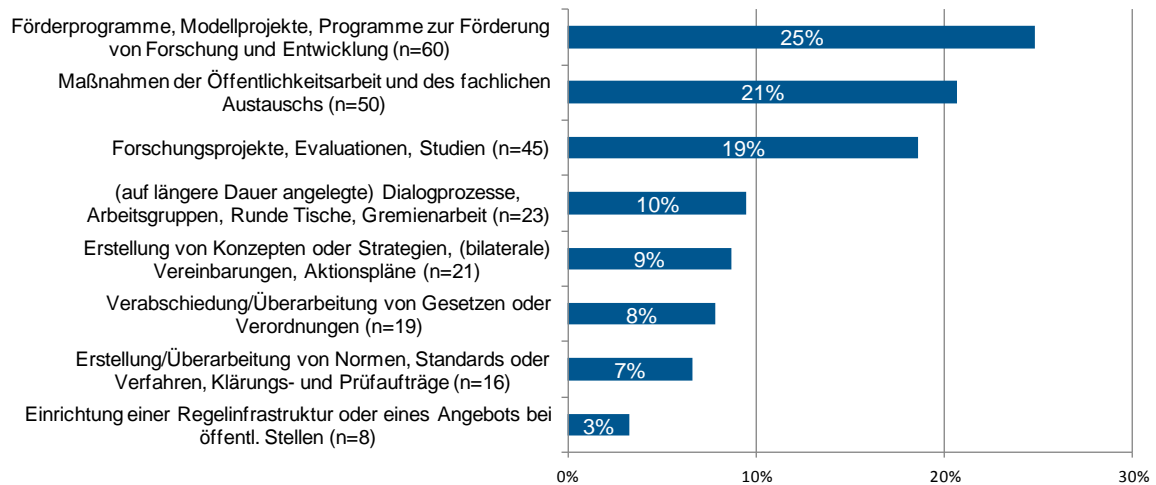
Quelle: Auswertung der Stammdaten und der erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N=238. (Zu 4 Maßnahmen lagen keine Angaben vor). Eigene Darstellung Prognos AG.

Die vorhandenen 242 Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer inhaltlichen Zielsetzungen, ihrer methodischen Ansatzpunkte sowie ihrer Reichweite (Zielgruppen, Finanzvolumen, Ergebnisse) ausgesprochen heterogen. Das Spektrum reicht von großen Förderprogrammen mit mehreren Maßnahmenbestandteilen (z.B. Initiative Inklusion) bis hin zu kleinen Projekten der Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Neuauflage eines Informationsfaltblattes).

Werden die Maßnahmen nach ihren im Vordergrund stehenden methodischen Ansatzpunkten gruppiert, so lassen sich acht Maßnahmentypen bilden:

- „**Förderprogramme, Modellprojekte oder Programme zur Förderung anwendungsbezogener Forschung und Entwicklung**“ sind mit einem Viertel der Maßnahmen der häufigste Maßnahmentyp. Hierunter wurden alle Projekt-, Infrastruktur- oder anwendungsbezogene Forschungsaktivitäten mit staatlichen Zuwendungen gefasst.
- Mit etwa einem Fünftel sind „**Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs**“ ebenfalls stark verbreitet. Unter diesem Typ wurden Maßnahmen zusammengefasst, bei denen es um die Erstellung bzw. Überarbeitung von Publikationen, Webseiten, Informationsplattformen, die Durchführung öffentlichkeitswirksamer Kampagnen und Wettbewerbe oder um das Ausrichten von (Fach-)Veranstaltungen und Konferenzen geht.
- Fast ebenso häufig sind „**Forschungsprojekte, Evaluationen und Studien**“ im Maßnahmenkatalog des NAP vorhanden, mit denen bestimmte Forschungsfragen geklärt und das Wissen um die Wirkungen bestimmter politischer Instrumente und Entscheidungen erweitert werden sollen.
- Bei zehn Prozent der Maßnahmen geht es um (auf längere Dauer angelegte) „**Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische oder Gremienarbeit**“. Im Unterschied zu Veranstaltungen und Konferenzen steht hier ein regelmäßiger und nicht nur punktueller fachlicher Austausch im Vordergrund.
- Neun Prozent der Maßnahmen zielen darauf ab, dass die beteiligten Akteure „**Konzepte oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen oder Aktionspläne**“ erstellen.
- 19 Maßnahmen (8%) haben zum Ziel, ein „**Gesetz oder eine Verordnung**“ zu schaffen bzw. zu überarbeiten.
- Bei weiteren sieben Prozent der Maßnahmen geht es um die „**Erstellung oder Überarbeitung von Normen, Standards oder (Verwaltungs-)Verfahren**“. Hierunter wurden auch Klärungs- und Prüfaufträge gefasst.
- Drei Prozent der Maßnahmen sehen konkret den „**Aufbau einer Regelinfrastruktur**“ vor (vgl. Abbildung 4-3).

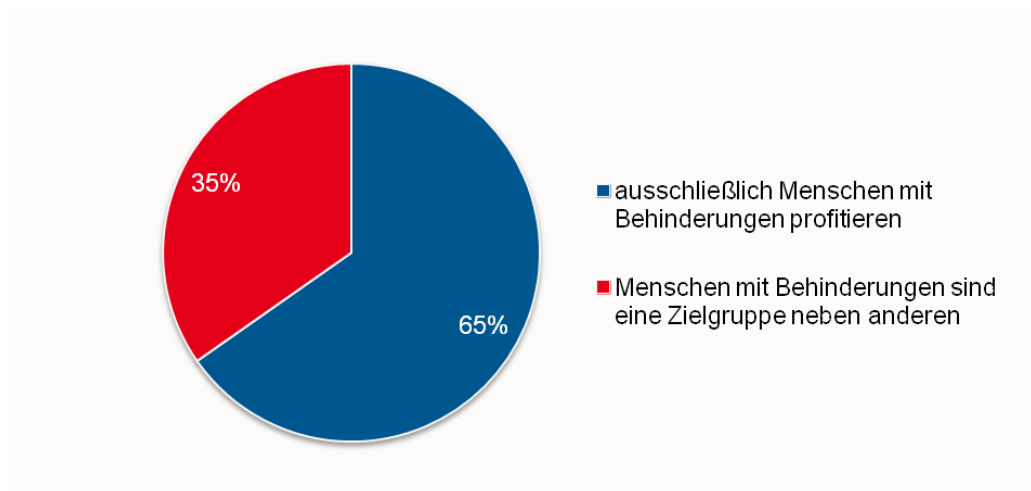
Abbildung 4-3: Maßnahmentypen: Im Zentrum der Maßnahmen stehen...



Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N=242. Eigene Darstellung Prognos AG. Abweichungen von 100% rundungsbedingt.

Im NAP sind Maßnahmen aufgeführt, die speziell und eindeutig für die **Zielgruppe** der Menschen mit Behinderungen konzipiert wurden (z. B. „Gebärdentelefon bei der Bundesagentur für Arbeit“, „Überprüfung des Behindertengleichstellungsgesetzes“). Daneben sind jedoch auch Maßnahmen mit eher allgemeinem fachpolitischem Anspruch enthalten (z. B. „Patientenrechtegesetz“, „Familienpflegezeitgesetz“). Das heißt, hierbei handelt es sich um Maßnahmen, von denen Menschen mit Behinderungen, aber auch Menschen ohne Behinderungen profitieren. Die Maßnahmen adressieren demnach teilweise spezifische Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Nach dieser Definition richten sich gut zwei Drittel der Maßnahmen ausschließlich an Menschen mit Behinderungen, d. h. wurden speziell für diese Zielgruppe initiiert. Von einem weiteren Drittel profitieren auch andere Zielgruppen, wie z. B. ältere Menschen im Allgemeinen (vgl. Abbildung 4-4).

Abbildung 4-4: Wer profitiert von den Maßnahmen?



Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N=242. Eigene Darstellung Prognos AG.

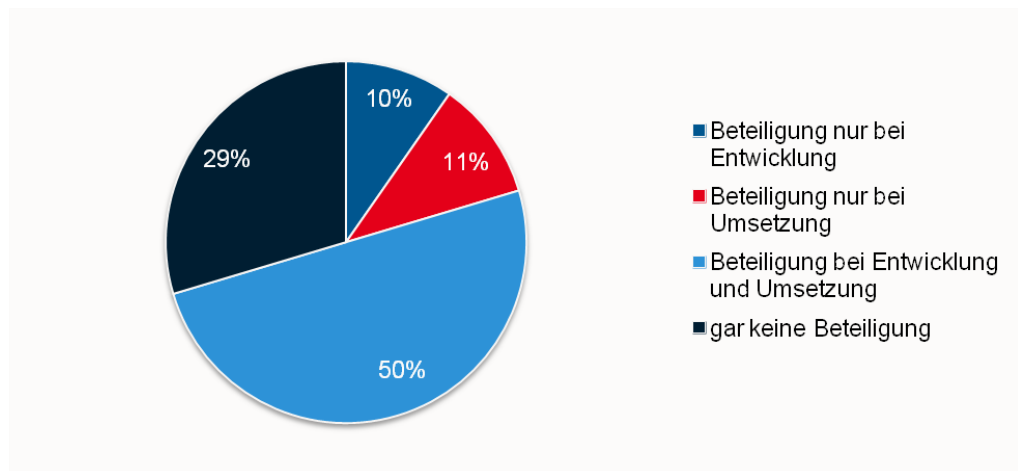
Bei einer näheren Betrachtung zeigt sich, dass 17 Prozent der Maßnahmen speziell auf die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen als Zielgruppe abstellen (z. B. Ausbau der inklusiven Kinderbetreuung), vier Prozent sind auf die Lebenssituation älterer Menschen mit Behinderungen ausgerichtet (z. B. Kompetenzzentren für Gehörlose im Alter).

25 Maßnahmen, also zehn Prozent des Katalogs, fokussieren speziell Menschen mit einer oder mehreren **bestimmten Arten von Behinderungen**.⁹⁹ Ein großer Teil dieser Maßnahmen, insgesamt 16, richtet sich ausdrücklich (auch) an Menschen, die hörbehindert sind. Neun Maßnahmen sind (auch) speziell an Menschen mit Sehbehinderungen adressiert. Andere Beeinträchtigungsarten (z.B. geistiger, psychischer oder körperlicher Art) werden seltener speziell angesprochen.

⁹⁹ Soll eine Maßnahme Barrierefreiheit im umfassenden Sinne (bauliche und kommunikative Barrieren) herstellen, wurde diese nicht mitgezählt.

Bei 71 Prozent der Maßnahmen wurde nach Auskunft der Maßnahmenverantwortlichen die **Zivilgesellschaft beteiligt**. Bei 50 Prozent hat eine Beteiligung sowohl bei der Entwicklung (z.B. über Expertengespräche, Anhörungen, Kooperationsbeziehungen, Beteiligung an Gremien) als auch bei der Umsetzung stattgefunden (z.B. über Beiräte, Lenkungskreise, Teilnahme an Veranstaltungen, Unterstützung der Maßnahmen durch Strukturen der Betroffenenverbände). Bei jeweils 10 bzw. 11 Prozent war die Zivilgesellschaft lediglich bei der Maßnahmenentwicklung oder im Umsetzungsprozess beteiligt (vgl. Abbildung 4-5).

Abbildung 4-5: Beteiligung der Zivilgesellschaft



Quelle: Auswertung der erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N=206. Eigene Darstellung Prognos AG.

4.2.2 Umsetzungsstand der Maßnahmen

Laut Statusabfrage bei den Focal Points sind 37 Prozent der Maßnahmen aktuell bereits abgeschlossen (Stand 31.12.13). Fast jede zweite Maßnahme befindet sich zurzeit noch in der Umsetzungsphase. Acht Maßnahmen (3%) wurden noch nicht gestartet. Zwei Maßnahmen (1%) werden nicht umgesetzt (vgl. Tabelle 4-3).

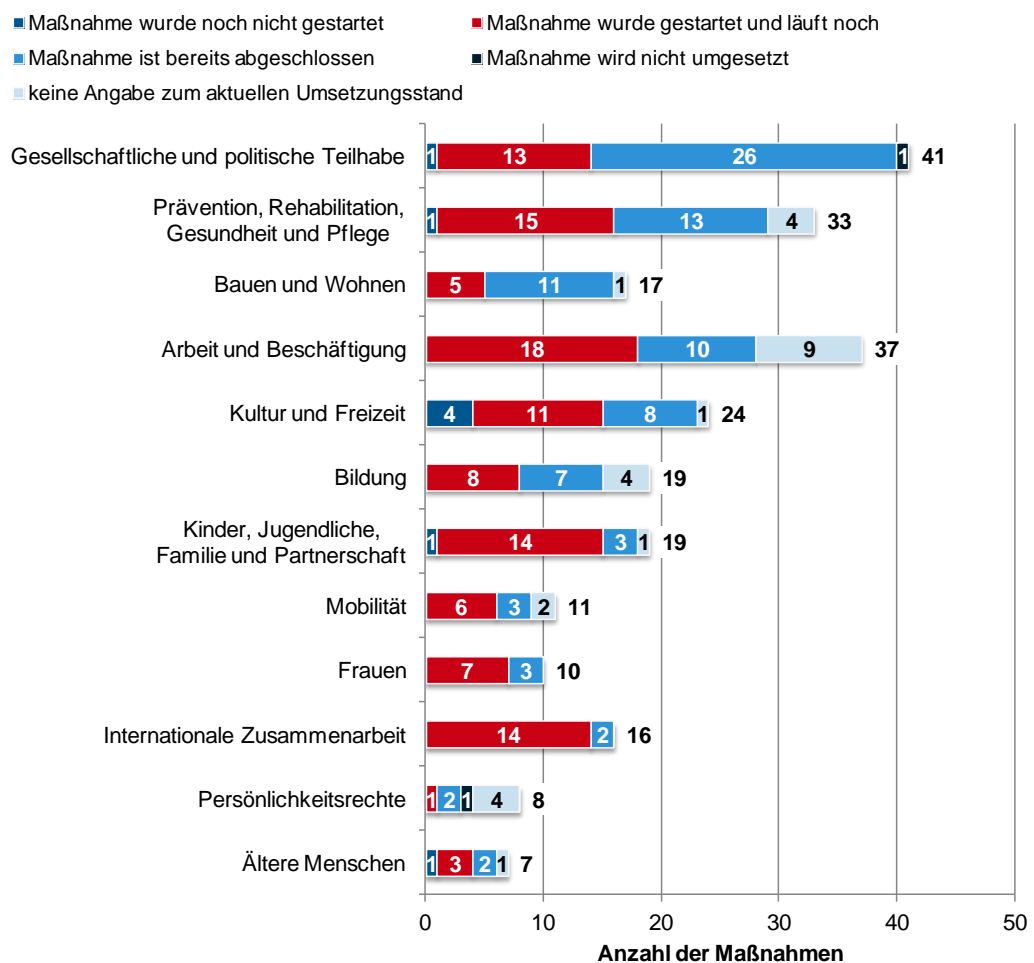
Tabelle 4-3: Umsetzungsstand aller Maßnahmen (Stand: 31.12.2013)

Umsetzungsstatus	Anzahl	Anteil am NAP
Maßnahme ist bereits abgeschlossen	90	37%
Maßnahme wurde gestartet und läuft noch	115	48%
Maßnahme wurde noch nicht gestartet	8	3%
Maßnahme wird nicht umgesetzt	2	1%
keine Angabe zum aktuellen Umsetzungsstand	27	11%
Gesamt	242	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N=242. Eigene Darstellung Prognos AG.

Zwischen den einzelnen Handlungsfeldern zeigen sich dabei nur geringe Unterschiede. In fast allen Handlungsfeldern wird der größte Teil der Maßnahmen derzeit noch durchgeführt. Nur in den Handlungsfeldern „Bauen und Wohnen“ sowie „Gesellschaft und politische Teilhabe“ sind mehr als die Hälfte der Maßnahmen nach Auskunft der Maßnahmenverantwortlichen bereits abgeschlossen. Im Handlungsfeld „Persönlichkeitsrechte“ kann der aktuelle Umsetzungsstand nur unzureichend abgebildet werden, da zu der Hälfte der Maßnahmen keine Informationen vorliegen (vgl. Abbildung 4-6).

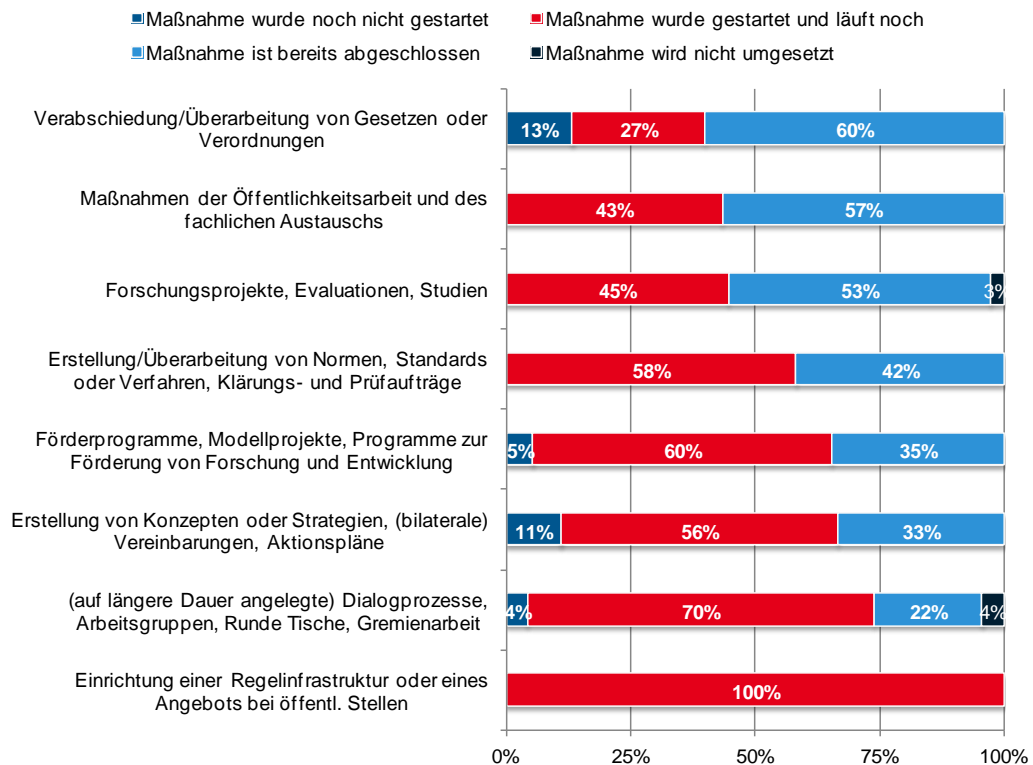
Abbildung 4-6: Umsetzungsstand der Maßnahmen in den Handlungsfeldern (Stand: 31.12.2013)



Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N=242. Eigene Darstellung Prognos AG.

Der Umsetzungsstand steht im engen Zusammenhang zur Art der Maßnahmen. Maßnahmen, bei denen es um die Überarbeitung bzw. Verabschiedung von Gesetzen oder Verordnungen geht, Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sowie Forschungsprojekte und Evaluation sind überwiegend bereits abgeschlossen. Bei den restlichen Maßnahmentypen befinden sich die meisten Maßnahmen noch in der Umsetzung (vgl. Abbildung 4-7).

Abbildung 4-7: Umsetzungsstand der Maßnahmen nach Maßnahmentypen (für Maßnahmen, deren Umsetzungsstand bekannt ist)



Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N=215. Ohne 27 Maßnahmen mit keine Angaben zum aktuellen Umsetzungsstand. Eigene Darstellung Prognos AG.

4.2.3 Strukturelle Merkmale der Maßnahmen sowie Bezüge zur UN-BRK in den einzelnen Handlungsfeldern

Nach der übergreifenden Beschreibung des Maßnahmenkatalogs werden im Folgenden die Spezifika innerhalb der verschiedenen Handlungsfelder¹⁰⁰ näher in den Blick genommen. Dabei soll zunächst ein Eindruck davon entstehen, welche Typen von Maßnahmen jeweils vorhanden sind, wie spezifisch die Maßnahmen auf die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen zugeschnitten sind und welche politischen Akteure jeweils die Hauptverantwortung für die Handlungsfelder übernehmen.

Anschließend wird skizziert, welche für das jeweilige Handlungsfeld thematisch relevanten Bestimmungen der UN-BRK mit den vorhandenen Maßnahmen inhaltlich aufgegriffen werden.

¹⁰⁰ Die Maßnahmen aus Kapitel 4 („Information und Repräsentation“) wurden in diesem Analyseschritt inhaltlich den Handlungsfeldern zugeordnet und werden dort behandelt: Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit und Presse- und Medienarbeit in Handlungsfeld 10, Bildungsarbeit in Handlungsfeld 2, Kulturarbeit und Kulturforschung in Handlungsfeld 9.

Wie bereits auf Ebene des Aufbaus des NAP (vgl. Kapitel 4.1) wird also auch hier geprüft, wie vollständig und systematisch sich der NAP in seinen Handlungsfeldern mit der UN-BRK beschäftigt.

Basis für die Analysen sind ausführliche Zuordnungstabellen, die im Anhang zu dieser Studie dargestellt werden. Die Zuordnung der Maßnahmen zu einzelnen Bestimmungen der UN-BRK erfolgt nicht auf Grundlage rechtsanalytischer, sondern auf Basis sprachlich-inhaltlicher Überlegungen. Die so erstellte Analyse erlaubt eine erste Einschätzung dazu, **wie systematisch die für ein bestimmtes Handlungsfeld relevanten rechtlichen Gewährleistungen der UN-BRK durch Maßnahmen im NAP thematisiert werden**. Nicht möglich ist eine Bewertung, ob die vorhandenen Maßnahmen in ihrer Quantität, Qualität und Passgenauigkeit tatsächlich zur Umsetzung der UN-BRK beitragen. Dies würde eine tiefergehende Wirkungsanalyse der Maßnahmen voraussetzen, was nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrags ist.

Die Feststellung, dass einzelne Bestimmungen im NAP nicht mit Maßnahmen thematisiert werden, kann nicht automatisch als ein Defizit bei der Einhaltung und Umsetzung der UN-BRK gedeutet werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass **die Bundesregierung hier keinen entsprechenden Handlungsbedarf sieht** und daher keine entsprechenden Maßnahmen in den NAP aufgenommen hat. Auf einen solchen aus Sicht der Bundesregierung nicht vorhandenen Handlungsbedarf wird jedoch im Text des NAP in der Regel nicht explizit hingewiesen. Anhaltspunkte für diese Einschätzung liefert jedoch der Staatenbericht.¹⁰¹

4.2.3.1 Handlungsfeld 1: Arbeit und Beschäftigung

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 1 „Arbeit und Beschäftigung“ ist im NAP in die fünf Themenschwerpunkte „Beschäftigungspolitische Maßnahmen“, „Vermittlung und Beratung“, „Berufsorientierung und Ausbildung“, „Berufliche Rehabilitation und Prävention“, „Werkstätten für behinderte Menschen“ und „Sensibilisierung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern“ untergliedert. Im Maßnahmenkatalog des NAP sind insgesamt 37 Maßnahmen zu diesem Handlungsfeld aufgeführt, darunter fünf Maßnahmen, die nachträglich aufgenommen wurden.

¹⁰¹ Letztlich setzt ein adäquates Urteil über die Vollständigkeit (und auch Eignung) der Maßnahmen voraus, dass eine adäquate Analyse der Ausgangslage stattfindet, die eine Normenprüfung ebenso mit einschließt wie eine Analyse, ob die Lebensbedingungen, die Menschen mit Behinderungen vorfinden, der UN-BRK entsprechen oder nicht. Die erstellten Übersichtstabellen können als eine Arbeitsgrundlage für die fachliche Prüfung dienen.

Der Schwerpunkt liegt mit 14 Maßnahmen (38%) auf dem Maßnahmentyp „Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung“. Bei sechs Maßnahmen steht der Maßnahmentyp „Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne“ im Vordergrund. Fünf Projekte sind dem Maßnahmentyp „Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge“ zuzuordnen.

Tabelle 4-4: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	14	38%
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	6	16%
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	5	14%
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	4	11%
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	4	11%
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	2	5%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	1	3%
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	1	3%
Summe	37	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Mit 81 Prozent haben die aufgeführten Maßnahmen überdurchschnittlich häufig einen spezifischen Fokus auf die Zielgruppe der Menschen mit Behinderung gelegt (über den gesamten Maßnahmenkatalog: 65 Prozent).

Zahlenmäßig dominiert als hauptverantwortlicher Akteur in diesem Handlungsfeld mit 24 Maßnahmen das BMAS. Das BMBF sowie die Bundesagentur für Arbeit tragen für 4 bzw. 3 Maßnahmen die Verantwortung. Darüber hinaus verantworten auch noch andere Akteure einzelne Maßnahmen.

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Für das Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“ ist in erster Linie der gleichnamige Artikel 27 der UN-BRK relevant. Weitere Artikel mit Bezug zu den Themen Arbeit und Beschäftigung sind Artikel 26 („Habilitation und Rehabilitation“) und Artikel 24 („Bildung“) sowie Artikel 28 („Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“).

Ein inhaltlicher Schwerpunkt der vorhandenen Maßnahmen liegt auf der individuellen Unterstützung bei der Berufsorientierung, bei der Berufsausbildung und beim Übergang von der Berufsausbildung in den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie beim Sammeln von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (Artikel 27, Abs. 1d, Artikel 24, Abs. 5). Der Bewusstseinsbildung von Arbeitgebern und verbandlichen Arbeitsmarktakteuren widmet sich ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen (Artikel 8, Abs. 2a, iii). Thematisch abgedeckt ist auch die Weiterentwicklung des Rehabilitationssystems (Artikel 27, Abs. 1k; Artikel 26, Abs. 1a und b).

Die Maßnahmen nehmen keinen differenzierten Bezug zu den Einzelbestimmungen aus Artikel 27 wie die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen (Art. 27, Abs. 1g), die freie Arbeitswahl (Artikel 27, Abs. 1), die Verhinderung von Zwangs- oder Pflichtarbeit (Artikel 27, Abs. 2), das gleiche Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Artikel 27, Abs. 1b). Allerdings werden diese Bestimmungen indirekt adressiert. So verfolgen z.B. Maßnahmen, die den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt verbessern sollen, auch das Ziel der Existenzsicherung.

Mit Blick auf das Verbot von Diskriminierung aufgrund von Behinderung im Zusammenhang mit einer Beschäftigung wird im Staatenbericht darauf verwiesen, dass Menschen mit Behinderungen bereits formell durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) geschützt sind.¹⁰²

Im NAP nicht explizit mit Maßnahmen angesprochen wird die Sicherstellung von angemessenen Vorkehrungen (Artikel 27, Abs. 1i). Im Staatenbericht wird diesbezüglich von der Bundesregierung u.a. darauf hingewiesen, dass Arbeitgeber „für die barrierefreie Gestaltung von Arbeitsplätzen und arbeitsbegleitenden Hilfen (...) Zuschüsse bei den Integrationsämtern der Länder beantragen“ können.¹⁰³ Eine Maßnahme, die das Thema der gleichberechtigten Ausübung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten (Artikel 27, Abs. 1c) berührt, gibt es im NAP nur in Bezug auf Werkstätten für behinderte Menschen.

¹⁰² BMAS 2011a, S. 66.

¹⁰³ BMAS 2011a, S.60.

Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor (Artikel 27, Abs. 1g) wird mit einer auf den Bereich Ausbildung fokussierten Maßnahme thematisiert.

Im Themenfeld „berufliche Rehabilitation“ lassen sich keine Maßnahmen zur Förderung der Aus- und Fortbildung für Fachkräfte und Mitarbeiter in Habilitations- und Rehabilitationsdiensten (Artikel 26, Abs. 2) oder zur Förderung der Verfügbarkeit, Kenntnis und Verwendung unterstützender Geräte und Technologien für Zwecke der Habilitation und Rehabilitation (Artikel 26, Abs. 3) zuordnen.

4.2.3.2 Handlungsfeld 2: Bildung

Maßnahmenstruktur

Für die Bildungspolitik sind in Deutschland die Bundesländer zuständig. Da der NAP die Maßnahmen auf Bundesebene beschreibt, bildet er somit nur einen Teil der staatlichen Aktivitäten im Bereich Bildung ab.

Das Handlungsfeld „Bildung“ ist im NAP in einen übergreifenden Abschnitt sowie die drei Themenschwerpunkte „Schule“, „Hochschule“ und „Bildungsforschung“ untergliedert. Im Maßnahmenkatalog des NAP sind insgesamt 19 Maßnahmen zu diesem Handlungsfeld aufgeführt, eine Maßnahme wurde nachgemeldet.

Schwerpunktmäßig handelt es sich bei den vorhandenen Maßnahmen um Forschungsprojekte (42%). Auch gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die sich dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs zuordnen lassen, darunter die Nationale Konferenz zur „Inklusiven Bildung“ der Deutschen UNESCO-Kommission, die das BMAS maßgeblich gefördert hat.¹⁰⁴

¹⁰⁴ BMAS 2011, S.133.

Tabelle 4-5: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Bildung“

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	8	42%
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	4	21%
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	3	16%
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	2	11%
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	2	11%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	0	
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	0	
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	0	
Summe	19	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Etwa zwei Drittel der Maßnahmen sind speziell auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtet. Bei einem Drittel der Maßnahmen sind Menschen mit Behinderungen eine Zielgruppe neben anderen.

Für die Hälfte der Maßnahmen ist das BMBF (mit-) verantwortlich. Weitere Maßnahmenverantwortliche mit mindestens zwei Maßnahmen sind das BMAS (vier Maßnahmen), die Antidiskriminierungsstelle sowie der bzw. die Behindertenbeauftragte (jeweils zwei Maßnahmen).

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Für das Handlungsfeld „Bildung“ ist in erster Linie Artikel 24 („Bildung“) der UN-BRK relevant. Das Bildungssystem bzw. der schulische Bereich werden darüber hinaus explizit in Artikel 8 („Bewusstseinsbildung“), Artikel 9 („Zugänglichkeit“) und Artikel 30 („Teilhabe am kulturellen Leben“) thematisiert.

Aufgrund der begrenzten Kompetenzen des Bundes im Bereich der Bildung findet sich – wie zu erwarten – nur eine geringe Abdeckung von in der UN-BRK geforderten Maßnahmen im Maßnahmenkatalog des NAP. Die vorhandenen Maßnahmen konzentrieren sich im Wesentlichen auf den Bereich Schulung und Bewusstseinsbildung von Fachkräften (Artikel 24, Abs. 4). Ein zweiter Schwerpunkt liegt auf dem Bereich des diskriminierungsfreien Zugangs zu Hochschulen (Artikel 24, Abs. 5). Darüber hinaus wurde im NAP selbst der Themenschwerpunkt

Bildungsforschung definiert. Die hierunter fallenden Maßnahmen lassen sich nur schwer den bildungsspezifischen Anforderungen der UN-BRK zuordnen, da sie nicht direkt zur Sicherstellung bestimmter Lernvoraussetzungen beitragen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die erzielten Forschungserkenntnisse mittel- bis langfristig dazu genutzt werden können, um eine bestmögliche Unterstützung für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen herzustellen. Forschungsaktivitäten lassen sich zudem Handlungsfeld-übergreifend aus Artikel 31 Abs. 1 (Sammlung geeigneter Informationen) ableiten.

Der NAP umfasst keine Maßnahmen, die auf angemessene Vorkehrungen, den Zugang zu Unterstützungsmaßnahmen oder auf die Möglichkeiten zum Erwerb sowie die Vermittlung spezieller Fähigkeiten abzielen (Artikel 24, Abs. 2a bis 3c). Artikel 24, Abs. 5 wird begrenzt abgedeckt, da sich die Maßnahmen, auf die allgemeine Hochschulbildung, nicht aber auf Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslanges Lernen beziehen.

Der Bereich Kindertagesbetreuung wird nicht im Handlungsfeld „Bildung“, sondern im Handlungsfeld „Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft“ bearbeitet.

4.2.3.3 Handlungsfeld 3: Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 3 „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“ ist in einen einleitenden Abschnitt sowie in die drei Themenschwerpunkte „Prävention und Gesundheitsversorgung“, „Rehabilitation und Teilhabe“ sowie „Pflege“ untergliedert. Der Maßnahmenkatalog umfasst insgesamt 33 Maßnahmen, darunter drei nachgemeldete.

Die Maßnahmen haben sehr unterschiedliche Charaktere. Gesetzliche Aktivitäten sind in gleicher Häufigkeit vertreten wie Forschungsprojekte und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit.

Tabelle 4-6: Maßnahmentypen im Handlungsfeld Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	6	18%
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	6	18%
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	6	18%
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	5	15%
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	4	12%
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	3	9%
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	2	6%
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	1	3%
Summe	33	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Ähnlich wie im gesamten Maßnahmenkatalog richten sich die Maßnahmen dieses Handlungsfelds überwiegend (58%) an die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen.

Die Verantwortlichkeiten sind in diesem Handlungsfeld etwas breiter aufgefächert als in den anderen Handlungsfeldern. Zentrale Akteure sind das BMAS (17 Maßnahmen) sowie das BMG (13 Maßnahmen), gefolgt vom BMFSFJ (7 Maßnahmen).

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Das Handlungsfeld bezieht sich vorrangig auf Artikel 24 Absatz 3 („Bildung“ – Möglichkeit, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben) sowie auf die Artikel 25 („Gesundheit“), 26 („Habilitation und Rehabilitation“) und 28 („Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“) der UN-BRK. Überdies werden die Artikel 9 („Zugänglichkeit“) und – im Zusammenhang mit Pflege – Artikel 19 („Unabhängige Lebensführung“) berührt.

Die Maßnahmen im Themenschwerpunkt „Prävention und Gesundheitsversorgung“ sind vor allem auf den Ausbau von Leistungen der Gesundheitsversorgung fokussiert (Artikel 25, Buchstaben a - b). Einige Maßnahmen zielen auf die Entwicklung eines Bewusstseins für die besonderen Anliegen von Menschen mit Behinderungen bei Angehörigen der Gesundheitsberufe (Artikel 25, Buchstabe d). Auch die Verhinderung einer

diskriminierenden Vorenthaltung von Gesundheitsversorgung durch Barrieren oder fehlende Konzepte (Artikel 25, Buchstabe f) ist Gegenstand von Maßnahmen, ebenso wie die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen medizinischer Einrichtungen (Artikel 9, Abs. 1a). Insofern kann mit Bezug auf den Themenschwerpunkt „Prävention und Gesundheitsversorgung“ festgestellt werden, dass die relevanten Artikel der UN-BRK umfassend durch Maßnahmen thematisiert werden.

Im Themenschwerpunkt „Rehabilitation und Teilhabe“ liegt der Fokus auf Maßnahmen zu organisatorischen Verbesserungen des Systems der Rehabilitationsleistungen und der Eingliederungshilfeleistungen. Mehrere Maßnahmen zielen damit auf Artikel 26, Abs. 1. Dem allgemeinen Grundsatz nach Artikel 3a zur Achtung der individuellen Autonomie sowie dem Anspruch nach größtmöglicher Unabhängigkeit (Artikel 26) lassen sich die Projekte zum Persönlichen Budget zuordnen. Es handelt sich hierbei um Forschungsaktivitäten.

Unter dem Themenschwerpunkt Pflege werden mit den vorhandenen Maßnahmen Aspekte der freien Wohnortwahl (Artikel 19, Abs. a) sowie der gemeindenahen Unterstützungsdienste (Artikel 19, Abs. b-c) thematisiert.

Speziell wegen Behinderungen benötigte Gesundheitsleistungen (Artikel 25, Abs. b) werden in einer thematisch eng umgrenzten Maßnahme aufgegriffen. Es gibt keine Maßnahme, die auf eine möglichst gemeindenaher Erbringung von Gesundheitsleistungen (Artikel 25, Abs. c) und das Verbot von Diskriminierung bei Lebens- und anderen Versicherungen (Artikel 25, Abs. e) abzielt. Hier wird im Staatenbericht auf bestehende Schutzrechte vor Benachteiligung durch § 19 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) hingewiesen und insoweit keine Handlungsbedarf gesehen.¹⁰⁵

Im Themenschwerpunkt „Rehabilitation und Teilhabe“ gibt es keine Maßnahmen, welche explizit den Erwerb lebenspraktischer Fertigkeiten und sozialer Kompetenzen unterstützen sollen (Artikel 24, Abs. 3). Im Themenschwerpunkt „Pflege“ lassen sich keine Maßnahmen identifizieren, die explizit die Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und die Einbeziehung in die Gemeinschaft zum Ziel haben (Artikel 19, Abs. b).

¹⁰⁵ BMAS 2011a, S. 57.

4.2.3.4 Handlungsfeld 4: Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 4 „Kinder, Jugendliche, Familien und Partnerschaft“ ist im NAP in drei Themenschwerpunkte untergliedert: „Kinder und Jugendliche“, „Mütter und Väter“ sowie „Ehe, Partnerschaft, Sexualität“. Der Maßnahmenkatalog umfasst insgesamt 19 Maßnahmen, darunter drei Maßnahmen, die nachträglich aufgenommen wurden.

Knapp die Hälfte der vorhandenen Maßnahmen lässt sich dem Maßnahmentyp „Forschungsprojekte“ zuordnen. Weitere drei Maßnahmen, das entspricht 16 Prozent, beschäftigen sich mit der Erstellung oder Überarbeitung von Normen und Standards bzw. stellen Klärungs- und Prüfaufträge dar.

Tabelle 4-7: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft“

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	9	47%
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	3	16%
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	2	11%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	1	5%
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	1	5%
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	1	5%
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	1	5%
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	1	5%
Summe	19	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Über die Hälfte der Maßnahmen zielen speziell auf die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen.

Verantwortlich für die Maßnahmen ist vorrangig das BMFSFJ (14 Maßnahmen). Stärker beteiligt sind zudem das BMAS (4 Maßnahmen), die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzGA) (4 Maßnahmen) sowie das BMBF (3 Maßnahmen).

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Das Handlungsfeld bezieht sich – laut Haupttext des NAP – vorrangig auf die Artikel 7 („Kinder mit Behinderungen“), 22 („Achtung der Privatsphäre“), 23 („Achtung der Wohnung und der Familie“), 25 („Gesundheit“) und 28 („Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“) der UN-BRK.¹⁰⁶ Zusätzlich zu den im NAP genannten Kernartikeln werden die Artikel 24 („Bildung“) und Artikel 16 („Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“) berührt.¹⁰⁷ Die besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern wird zudem explizit in den Artikeln 3 („Allgemeine Grundsätze“), 8 („Bewusstseinsbildung“) und 18 („Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit“) aufgegriffen.

Die vorhandenen NAP-Maßnahmen nehmen vor allem auf die Bereiche freie Meinungsäußerung von Kindern (Artikel 7), frühkindliche Bildung, Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Artikel 16), Sexualaufklärung (Artikel 23), Unterstützung von Eltern behinderter Kinder (Artikel 23) sowie Frühförderung, sozialrechtliche Förderung von Kindern (Artikel 25) Bezug.

Obwohl im Haupttext als Kernartikel aufgeführt, gibt es keine direkten Bezüge der Maßnahmen zu Artikel 22 und Artikel 28 der UN-BRK. Abgesehen von Maßnahmen mit dem Schwerpunkt auf Sexualaufklärung und Unterstützung von Eltern behinderter Kinder sind zudem die Bestimmungen aus Artikel 23 nur teilweise explizit mit Maßnahmen hinterlegt. Im Kontext der sexuellen und reproduktiven Rechte wird im NAP auf umfassende bestehende gesetzliche Bestimmungen hingewiesen.¹⁰⁸

4.2.3.5 Handlungsfeld 5: Frauen

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld „Frauen“ ist im NAP in einen übergreifenden Abschnitt sowie drei Themenschwerpunkte untergliedert: „Bewusstsein schaffen“, „Interessensvertretung“ und „Schutz vor Gewalt“. Der Maßnahmenkatalog umfasst insgesamt zehn Maßnahmen. Eine weitere Maßnahme wurde nachgemeldet.

Die vorhandenen Maßnahmen sind vorrangig den Maßnahmentypen „Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung“ (40%) sowie „Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien“ (30%) zuzuordnen.

¹⁰⁶ BMAS 2011, S. 59.

¹⁰⁷ Bestimmungen, die sich vorrangig mit der schulische oder nachschulischen Bildung von Kindern beschäftigen, werden im Handlungsfeld „Bildung“ behandelt.

¹⁰⁸ BMAS 2011, S. 62.

Tabelle 4-8: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Frauen“

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	4	40%
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	3	30%
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	2	20%
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	1	10%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	0	
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	0	
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	0	
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	0	
Summe	10	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Die Maßnahmen sind – bezogen auf den gesamten Maßnahmenkatalog – überdurchschnittlich häufig speziell auf Menschen mit Behinderungen fokussiert (80%). Verantwortlich zeichnen hauptsächlich das BMFSFJ (10 Maßnahmen) und das BMAS (3 Maßnahmen).

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Als Kernartikel werden Artikel 6 („Frauen mit Behinderungen“) und Artikel 16 („Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch“) der UN-BRK benannt. Darüber hinaus wird die besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen mit Behinderungen in der UN-BRK explizit in den Artikeln 25 („Gesundheit“) und 28 („Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“) thematisiert.

Inhaltlich beziehen sich die vorhandenen Maßnahmen im NAP vor allem auf die Bereiche Bewusstseinsbildung / Anerkennung der besonderen Situation von Frauen (Artikel 6) sowie Schutz vor Gewalt und Missbrauch (Artikel 16).

Es gibt keine Maßnahmen, die explizit auf den Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten (Artikel 25, Abs. 1) Bezug nehmen. Dieses Thema wird jedoch im Handlungsfeld 3 „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“ mit einer Maßnahme aufgegriffen (vgl. Abschnitt 4.2.3.3). Der besondere soziale Schutz für Frauen und Mädchen (Artikel 28, Abs. 2b) wird ebenfalls nicht thematisiert.

4.2.3.6 Handlungsfeld 6: Ältere Menschen

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 6 „Ältere Menschen“ ist nicht in verschiedene Themenschwerpunkte untergliedert. Der Maßnahmenkatalog umfasst insgesamt sieben Maßnahmen, darunter eine nachgemeldete.

Im Handlungsfeld befinden sich hauptsächlich Maßnahmen des Typs „Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs“.

Tabelle 4-9: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Ältere Menschen“

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	5	71%
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	2	29%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	0	
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	0	
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	0	
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	0	
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	0	
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	0	
Summe	7	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Die Maßnahmen haben den Charakter allgemeiner fachpolitischer Ansätze, bei denen Menschen mit Behinderungen eine Zielgruppe neben anderen sind. Mit vier Maßnahmen ist das BMFSFJ der aktivste Akteur in diesem Handlungsfeld.

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Als Kernartikel werden im Haupttext Artikel 22 („Achtung der Privatsphäre“) und Artikel 28 („Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“) der UN-BRK angeführt. Zusätzlich werden mit den Maßnahmen insbesondere Artikel 19 („Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“) angesprochen. Weitere Bestimmungen der UN-BRK, in denen

explizit die Rolle älterer Menschen thematisiert wird, sind zudem Artikel 8 („Bewusstseinsbildung“) sowie Artikel 25 („Gesundheit“).

Die vorhandenen NAP-Maßnahmen beziehen sich vor allem auf die in der UN-BRK genannten Bereiche selbstbestimmtes Wohnen (Artikel 19 Buchstabe a), Leben in der Gemeinschaft (Artikel 19 Abs. 1), gemeindenahe Unterstützung (Artikel 19 Buchstabe b) sowie Bewusstseinsbildung (Artikel 8).

Obwohl im Haupttext als Kernartikel aufgeführt, gibt es keine Maßnahmen, die direkt auf die Bestimmungen aus Artikel 22 („Achtung der Privatsphäre“) Bezug nehmen. Hier wird im Staatenbericht der Bundesregierung darauf verwiesen, dass „die Privatsphäre (...) im Grundgesetz und auf einfachgesetzlicher Ebene umfassend geschützt ist.“¹⁰⁹ Nicht thematisiert wird auch Artikel 28 („Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“): In den Maßnahmen des Handlungsfeldes werden weder der Lebensstandard, noch der Zugang zu unterstützenden Dienstleistungen, der Schutz vor Armut, der Zugang zu staatlicher Hilfe und sozialen Wohnungsbauprogrammen oder der Zugang zur Altersversorgung angesprochen. Auch Artikel 25 „Gesundheit“ wird im Maßnahmenkatalog dieses Handlungsfeldes nicht explizit aufgegriffen.

4.2.3.7 Handlungsfeld 7: Bauen und Wohnen

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 7 „Bauen und Wohnen“ ist im NAP in drei Themenschwerpunkte untergliedert: „Barrierefrei Bauen“, „Wohnen“ und „Inklusiver Sozialraum“. Der Maßnahmenkatalog umfasst insgesamt 17 Maßnahmen. Drei Maßnahmen wurden nachgemeldet.

Im Mittelpunkt steht der Maßnahmentyp „Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung“, es folgt der Maßnahmentyp „Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs“.

¹⁰⁹ BMAS 2011a, S. 48.

Tabelle 4-10: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	10	59%
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	4	24%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	2	12%
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	1	6%
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	0	
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	0	
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	0	
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	0	
Summe	17	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Menschen profitieren in besonderer Weise von Maßnahmen zur Verbesserungen der Barrierefreiheit, sind jedoch nicht ausschließliche Zielgruppe.¹¹⁰ Mit jeweils sieben Maßnahmen liegt die Verantwortung zu gleichen Teilen beim BMVBS und beim BMFSFJ. Jeweils an zwei Maßnahmen sind die KfW, das BMAS und das BMF beteiligt.

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Als Kernartikel der UN-BRK werden in diesem Handlungsfeld Artikel 9 („Zugänglichkeit“), Artikel 19 („Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“) sowie Artikel 28 („Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“) genannt.¹¹¹

¹¹⁰ So ist z.B. das KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ auch als Vorsorgemaßnahme auch an Personen gerichtet, die noch keine eingeschränkte Beweglichkeit haben. Siehe: <http://www.bmvi.de/cae/servlet/contentblob/29776/publicationFile/28109/altersgerecht-umbauen-viel-komfort-wenig-barrieren.pdf>

¹¹¹ Bei Artikel 28 sind hier nur die Bestimmungen relevant, die in Verbindung zu Bauen und Wohnen stehen. Bei Artikel 9 werden nur die Bestimmungen berücksichtigt, bei denen der Schwerpunkt auf Wohnungen oder öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen liegt, nicht aber auf Transportmitteln und Verkehrswegen (siehe Handlungsfeld 8) oder Information und Kommunikation (siehe Handlungsfeld 10). Artikel 23 wird zwar ebenfalls als Kernartikel genannt, aber nicht geprüft, da sich die Bestimmungen dieses Artikels weniger mit Wohnungen im baulichen Sinne, als mit familiärem Zusammenleben beschäftigten und daher inhaltlich zu Handlungsfeld 4 gehören.

Der Schwerpunkt dieses Handlungsfeldes liegt auf Maßnahmen, die im Sinne von Artikel 19 der UN-BRK die wohnortbezogenen Wahlmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen verbessern und ihnen ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft ermöglichen sollen. Überdies stehen die vorhandenen Maßnahmen in Bezug zu Artikel 9 („Zugänglichkeit“), dessen Bestimmungen jedoch nur teilweise abgedeckt werden. Neben Programmen zur Ausweitung des barrierefreien Wohnraums (Abs. 1, Buchstabe a) geht es vor allem um Schulungen zur Barrierefreiheit (Abs. 2, Buchstabe c). Hierunter wurden auch alle Maßnahmen gefasst, die primär auf Öffentlichkeitsarbeit abzielen.

Keine explizite Erwähnung im Maßnahmenkatalog finden die Forderungen aus Artikel 9 nach Ausarbeitung, Erlass und Überwachung von Mindeststandards und Leitlinien für die Barrierefreiheit (Abs. 2, Buchstabe a), im Haupttext wird hier umfassend auf bereits vorhandene Regelwerke (DIN-Normen, Bauordnungen) hingewiesen.¹¹² Unberücksichtigt sind zudem die Aufforderungen an private Anbieter von für die Öffentlichkeit bestimmten Einrichtungen, die Barrierefreiheit zu berücksichtigen (Abs. 2, Buchstabe b) sowie Maßnahmen zu Beschilderungen in Brailleschrift (Abs. 2, Buchstabe d) und zur Bereitstellung von Zugangshilfen (Abs. 2, Buchstabe e). Hier weist der Staatenbericht der Bundesregierung auf das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) hin, das den Bund und damit auch die für ihn tätigen Anbieter dazu verpflichtet, zivile Neubauten sowie Um- oder Erweiterungsbauten barrierefrei zu gestalten.¹¹³ Eine für den Bereich Wohnen relevante Bestimmung aus der UN-BRK, der keine Maßnahmen zugeordnet werden konnten, ist der Zugang zu angemessenem Wohnraum (Artikel 28, Abs. 1).

4.2.3.8 Handlungsfeld 8: Mobilität

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 8 „Mobilität“ ist im NAP in einen übergreifenden Abschnitt sowie fünf Themenschwerpunkte untergliedert: „Öffentlicher Personennahverkehr“, „Eisenbahnverkehr“, „Luftverkehr“, „Straßenverkehr“ und „Schifffahrt“. Der Maßnahmenkatalog umfasst insgesamt elf Maßnahmen, die nicht nach Themenschwerpunkten untergliedert sind. Vier Maßnahmen wurden nachträglich aufgenommen.

Der inhaltliche Schwerpunkt liegt mit vier Maßnahmen auf dem Maßnahmentyp „Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen“.

¹¹² BMAS 2011, S. 70.

¹¹³ BMAS 2011a, S. 25 sowie BMAS 2011, S. 70.

Tabelle 4-11: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Mobilität“

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	4	36%
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	2	18%
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	2	18%
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	1	9%
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	1	9%
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	1	9%
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	0	
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	0	
Summe	11	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Sechs der elf Maßnahmen (55%) lassen sich so charakterisieren, dass Menschen mit Behinderungen eine Zielgruppe neben anderen sind. Verantwortliche Akteure sind im Wesentlichen das BMVBS (3 Maßnahmen), gefolgt vom BMWi und dem BMAS (jeweils 2 Maßnahmen).¹¹⁴

Welche Anforderungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Als Kernartikel werden Artikel 20 („Persönliche Mobilität“) und Artikel 9 („Zugänglichkeit“) der UN-BRK benannt.¹¹⁵

Für die meisten in der UN-BRK geforderten Aktivitäten finden sich entsprechende Maßnahmen im NAP. Zum Teil sind die Maßnahmen begrenzt auf bestimmte Mobilitätsbereiche. So beziehen sich die Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit (Artikel 9, Abs. 1a) auf die Bereiche Eisenbahnverkehr und Straßenverkehr. Dies hängt mit der Zuständigkeit des Bundes für diese Mobilitätsbereiche zusammen. Aktivitäten in anderen Bereichen (öffentlicher Personennahverkehr der Kommunen, nichtbundeseigene Eisenbahnen) werden im Haupttext benannt, aber aus Gründen der nicht unmittelbaren Zuständigkeit nicht mit Maßnahmen hinterlegt. In den Bereichen „Luftverkehr“ und

¹¹⁴ Bei vier Maßnahmen ist der hauptverantwortliche Akteur nicht angegeben.

¹¹⁵ Die Bestimmungen von Artikel 9 werden nur insoweit berücksichtigt, wenn ihr Schwerpunkt auf Mobilität, nicht auf Information und Kommunikation oder Gebäuden bzw. Wohnungen liegt.

„Schifffahrt“ wird auf umfassende bestehende gesetzliche Bestimmungen zur Sicherung der Barrierefreiheit hingewiesen.¹¹⁶

Keine Entsprechung im NAP findet sich in Bezug auf die Forderung nach Schulungen (Artikel 9, Abs. 2 Buchstabe c und Artikel 20, Buchstabe c) sowie die Ausarbeitung, den Erlass und die Überwachung von Mindeststandards und Leitlinien für die Barrierefreiheit (Artikel 9, Abs. 2a). Auch gibt es keine expliziten Maßnahmen zur Sicherstellung von Barrierefreiheit durch Angebote privater Rechtsträger, also zum Beispiel private Eisenbahnbetriebe (Artikel 9, Abs. 2b), wenngleich hierzu im Haupttext eine Willenserklärung formuliert wurde („Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass Eisenbahnen, die Personenverkehr betreiben, Programme zur Barrierefreiheit auflegen und regelmäßig fortschreiben“).¹¹⁷ Im Staatenbericht wird auch hier auf vorhandene Regelwerke sowie auf das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) verwiesen, nach dem öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundes barrierefrei zu gestalten sind.

4.2.3.9 Handlungsfeld 9: Kultur und Freizeit

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 9 „Kultur und Freizeit“ ist im NAP in fünf Themenschwerpunkte untergliedert: „Design für Alle“, „Sport“, „Kultur“, „Ehrenamt“ und „Tourismus“. Der Maßnahmenkatalog umfasst insgesamt 24 Maßnahmen, darunter eine nachgemeldete.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten lässt sich mit 14 Maßnahmen dem Maßnahmentyp „Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung“ zuordnen. Größeres Gewicht haben auch „Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs“.

¹¹⁶ BMAS 2011, S. 75-76.

¹¹⁷ BMAS 2011, S. 75.

*Tabelle 4-12: Maßnahmentypen im Handlungsfeld
„Kultur und Freizeit“*

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	14	58%
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	5	21%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	2	8%
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	2	8%
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	1	4%
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	0	
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	0	
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	0	
Summe	24	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Die Maßnahmen richten sich überdurchschnittlich häufig (71%) speziell an Menschen mit Behinderungen. Für 30 Prozent der Maßnahmen (7) ist das BMAS verantwortlich. Relevante Akteure sind zudem die Beauftragte für Kultur und Medien (5 Maßnahmen), das BMWi, das BMFSFJ (je 4 Maßnahmen) und das BMI (3 Maßnahmen).

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Die staatlichen Verpflichtungen in diesem Handlungsfeld finden sich vorrangig in Artikel 30 („Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport“) der UN-BRK. Zusätzlich wird mit dem Themenschwerpunkt „Design für Alle“ auf den Begriff des universellen Designs Bezug genommen, der in Artikel 2 der UN-BRK definiert und in Artikel 4 mit der Verpflichtung zu Forschung und Entwicklung in diesem Bereich verknüpft wird.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass zu nahezu allen Verpflichtungen der UN-BRK in diesem Handlungsfeld auch Maßnahmen im NAP existieren. Der Schwerpunkt liegt auf Maßnahmen zur Zugänglichkeit kultureller Angebote und Medien, zur Sportförderung (beides Artikel 30) und zur Verbreitung des universellen Designs (Artikel 4).

Einige der Maßnahmen, die auf die Zugänglichkeit kultureller Angebote und Medien abzielen, beziehen sich auf Teilbereiche. Auffällig ist dies etwa in den Bezügen zu Artikel 30, Abs. 1b: Hier

wird in den NAP-Maßnahmen der Bereich Fernsehprogramme und Filme, nicht aber Theatervorstellungen oder andere kulturelle Aktivitäten thematisiert. Im Zusammenhang mit Artikel 30, Abs. 1c wird in den NAP-Maßnahmen der Zugang zu Kinos, aber nicht der zu Theatern oder Museen, thematisiert.

Nicht mit Maßnahmen hinterlegt sind Artikel 30, Abs. 3 (Umgang mit Gesetzen zum Schutz des geistigen Eigentums) und 4 (Förderung einer eigenständigen kulturellen Identität).

4.2.3.10 Handlungsfeld 10: Gesellschaftliche und politische Teilhabe

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 10 „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“ ist im NAP in sieben Themenschwerpunkte untergliedert, die ein breites Spektrum abdecken:

1. Antidiskriminierung und Gleichstellung
2. Anerkennung einer Behinderung
3. Empowerment (Selbstkompetenz)
4. Wahlen und politische Teilhabe
5. Datenlage zu Menschen mit Behinderungen
6. Zugang zu Information und Kommunikation
7. E-Government

Der Maßnahmenkatalog umfasst inklusive der sechs nachgemeldeten Maßnahmen insgesamt 41 Maßnahmen. Damit ist das Handlungsfeld 10 der Bereich mit den meisten Maßnahmen, was den umfassenden Charakter dieses Handlungsfelds unterstreicht.

Der Maßnahmenkatalog wird geprägt durch „Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs“ sowie den Maßnahmentyp „Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien“.

*Tabelle 4-13: Maßnahmentypen im Handlungsfeld
„Gesellschaftliche und politische Teilhabe“*

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	14	34%
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	12	29%
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	5	12%
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	3	7%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	2	5%
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	2	5%
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	2	5%
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	1	2%
Summe	41	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Die Maßnahmen haben – verglichen mit dem gesamten Maßnahmenkatalog – überdurchschnittlich häufig einen speziellen Fokus auf Menschen mit Behinderungen. Bei über der Hälfte der Maßnahmen ist das BMAS (mit)verantwortlich. Eine relativ große Rolle spielen zudem die Antidiskriminierungsstelle (8 Maßnahmen) und das BMI (7 Maßnahmen). Deutlich weniger Maßnahmen verantworten das BMWi (3 Maßnahmen) sowie die bpb (2 Maßnahmen).

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Als Kernartikel für dieses Handlungsfeld werden im NAP die Artikel 21 („Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen“), 29 („Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben“) und 31 („Statistik und Datensammlung“) genannt. Im Kontext des Zugangs zu Information und Kommunikation sind auch verschiedene Bestimmungen aus Artikel 9 („Zugänglichkeit“) relevant (Abs. 1b und 2f bis 2h).

Der Themenschwerpunkt „Antidiskriminierung und Gleichstellung“ berührt zudem die Artikel 5 („Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung“) und Artikel 8 („Bewusstseinsbildung“). Ebenso wird Artikel 4 („Allgemeine Verpflichtungen“) angesprochen, der in Absatz 3 die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen in die Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Umsetzung der UN-BRK fordert.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass zu nahezu allen Verpflichtungen der UN-BRK in diesem Handlungsfeld auch Maßnahmen im NAP existieren. Der Schwerpunkt liegt auf Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, zur Zugänglichkeit von Informationen sowie auf der Statistik.

Ausnahmen sind, dass im Kontext der Zugänglichkeit von Informationen nicht explizit die Rolle privater Rechtsträger oder der Massenmedien thematisiert wird (Artikel 21, Abs. c und d). Einem spezifischen Artikel der UN-BRK lassen sich die Maßnahmen unter dem Themenschwerpunkt „Anerkennung einer Behinderung“ nicht zuordnen, wenngleich im Haupttext auf die International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) und damit indirekt auf den Behinderungsbegriff der UN-BRK (Artikel 2) verwiesen wird.¹¹⁸

4.2.3.11 Handlungsfeld 11: Persönlichkeitsrechte

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 11 „Persönlichkeitsrechte“ ist im NAP in drei Themenschwerpunkte untergliedert: „Rechts- und Handlungsfähigkeit“, „Zugang zur Justiz“ und „Freiheitsentzug“. Der Maßnahmenkatalog umfasst insgesamt acht Maßnahmen, darunter eine nachgemeldete.

Bei den Maßnahmen handelt es sich vorrangig um „Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs“ sowie um Maßnahmen vom Typ „Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit“.

¹¹⁸ BMAS 2011, S. 84.

*Tabelle 4-14: Maßnahmentypen im Handlungsfeld
„Persönlichkeitsrechte“*

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	3	38%
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	2	25%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	1	13%
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	1	13%
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	1	13%
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	0	
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	0	
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	0	
Summe	8	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Die beschriebenen Maßnahmen haben überwiegend allgemeinen Charakter (63%) und zielen auf Menschen mit Behinderungen als eine Zielgruppe neben anderen. Verantwortlicher Maßnahmenträger ist ausschließlich das BMJ.

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Als Kernartikel für dieses Handlungsfeld werden die Artikel 12 („Gleiche Anerkennung vor dem Recht“), 13 („Zugang zur Justiz“) und 14 („Freiheit und Sicherheit der Person“) benannt. Zusätzlich ist Artikel 22 („Achtung der Privatsphäre“) relevant, da hier ebenfalls Fragen von Persönlichkeitsrechten und rechtswidrigen Eingriffen behandelt werden.

Die vorhandenen Maßnahmen beziehen sich auf die Verbesserung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und die geeignete Unterstützung von Menschen mit Behinderung bei der Ausübung dieser Rechte sowie auf die Schaffung verbesserter Bedingungen für den Zugang zur Justiz.

Im Haupttext wird umfassend auf bestehende gesetzliche Grundlagen hingewiesen, die aus Sicht der Bundesregierung die Rechts- und Handlungsfähigkeit sowie den barrierefreien Zugang zur Justiz von Menschen mit Behinderungen gewährleisten. Zudem wird auf bestehende Schutzmaßnahmen gegen Missbrauch (z. B. Aufsichtspflicht der Betreuungsgerichte) eingegangen. Im Betreuungsrecht wird laut NAP kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen.¹¹⁹ Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass es im NAP nur eine begrenzte Anzahl an Maßnahmen gibt, die sich den Anforderungen der UN-BRK an die Sicherung der Rechts- und Handlungsfähigkeit zuordnen lassen. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um Veranstaltungen oder Öffentlichkeitsarbeit.

Schulungsmaßnahmen (Artikel 13, Abs. 2) beziehen sich auf Richter und Anwälte. Die im UN-BRK-Artikel genannten Gruppen Polizei und Strafvollzug werden nicht angesprochen. Unter dem Themenschwerpunkt Freiheitsentzug wird im Haupttext des NAP auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen.¹²⁰ Dies kann erklären, warum es im Maßnahmenkatalog zu diesem Themenschwerpunkt keine Maßnahmen gibt.

Nicht mit Maßnahmen hinterlegt sind zudem die Bestimmungen des Artikels 22 (Achtung der Privatsphäre), die laut Staatenbericht „im Grundgesetz und auf einfachgesetzlicher Ebene“ bereits „umfassend geschützt“ sind.¹²¹ Im NAP wird Artikel 22 auch in Handlungsfeld 4 „Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft“ und in Handlungsfeld 6 „Ältere Menschen“ als Kernartikel genannt, jedoch wird hier ebenfalls kein Bezug zwischen Maßnahmen und diesem Artikel hergestellt.

4.2.3.12 Handlungsfeld 12: Internationale Zusammenarbeit

Maßnahmenstruktur

Das Handlungsfeld 12 „Internationale Zusammenarbeit“ ist im NAP in drei Themenschwerpunkte untergliedert: „Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe“, „Zusammenarbeit auf EU-Ebene“ und „Weitere internationale Zusammenarbeit“. Der Maßnahmenkatalog umfasst insgesamt 16 Maßnahmen. Der häufigste Maßnahmentyp sind „Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit“.

¹¹⁹ BMAS 2011, S. 90-91.

¹²⁰ BMAS 2011, S. 93.

¹²¹ BMAS 2011a, S. 48.

Tabelle 4-15: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Internationale Zusammenarbeit“

Maßnahmentyp	Anzahl	Anteil
(auf längere Dauer angelegte) Dialogprozesse, Arbeitsgruppen, Runde Tische, Gremienarbeit	8	50%
Erstellung von Konzepten oder Strategien, (bilaterale) Vereinbarungen, Aktionspläne	3	19%
Einrichtung einer Regelinfrastruktur oder eines Angebots bei öffentl. Stellen	2	13%
Erstellung/Überarbeitung von Normen, Standards oder Verfahren, Klärungs- und Prüfaufträge	1	6%
Förderprogramme, Modellprojekte, Programme zur Förderung von Forschung und Entwicklung	1	6%
Forschungsprojekte, Evaluationen, Studien	1	6%
Verabschiedung/Überarbeitung von Gesetzen oder Verordnungen	0	
Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs	0	
Summe	16	100%

Quelle: Auswertung der Stammdaten und erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. Eigene Darstellung Prognos AG.

Fast alle Maßnahmen richten sich speziell an Menschen mit Behinderungen. Die Verantwortung teilen sich das BMZ (8 Maßnahmen), das AA sowie das BMAS (jeweils 5 Maßnahmen).

Welche Bestimmungen der UN-BRK werden abgedeckt?

Als Kernartikel für dieses Handlungsfeld werden die Artikel 11 („Gefahrensituationen und humanitäre Notlage“) sowie 32 („Internationale Zusammenarbeit“) genannt.

Die Maßnahmen dieses Handlungsfeldes lassen sich den Bereichen Humanitäre Hilfe (Artikel 11), der allgemeinen internationalen Zusammenarbeit (Artikel 32) sowie dem Einbezug und Zugang von Menschen mit Behinderungen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zuordnen (Artikel 32, Abs. 1a).

Bei der Entwicklungszusammenarbeit wird eine von insgesamt vier Maßnahmenkategorien, die laut UN-BRK ergriffen werden können (siehe Artikel 32, Abs. 1), genannt. So gibt es im NAP keine Maßnahmen, die explizit auf Kapazitätenaufbau, Wissens- oder Technologietransfer abzielen.

4.3 Berücksichtigung der Querschnittsthemen des NAP

In diesem Abschnitt wird skizziert, inwiefern die im NAP definierten sieben Querschnittsthemen Assistenzbedarf, Barrierefreiheit, Gender Mainstreaming, Gleichstellung, Migration, Selbstbestimmtes Leben und Vielfalt von Behinderung – wie von der Bundesregierung intendiert¹²² – in allen Handlungsfeldern des NAP berücksichtigt werden.

Mit **Assistenzbedarf** wird die Berücksichtigung des persönlichen, individuellen Unterstützungsbedarfs von Menschen mit Behinderungen bezeichnet, der z.B. über persönliche Assistentinnen und Assistenten erbracht wird. Direkt aufgegriffen wird der Begriff der Assistenz in der Maßnahme „Elternassistenz für Mütter und Väter mit Behinderungen“ (Handlungsfeld „Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft“) sowie in einem Forschungsvorhaben zu Assistenzsystemen (Handlungsfeld „Kultur und Freizeit“), wobei hier Assistenz eher im Sinne technischer Hilfsmittel verstanden wird.¹²³ Darüber hinaus wird im Handlungsfeld „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“ die Berücksichtigung der „unterschiedlichen Voraussetzungen von Frauen und Männern mit Behinderungen (...) in Bezug auf (...) Assistenz“ im Zusammenhang mit dem geplanten Programm barrierefreie Arztpraxen angesprochen.¹²⁴ Auch ist von Assistenz im Zusammenhang mit den europäischen Bestimmungen zum Luftverkehr die Rede (Handlungsfeld „Mobilität“).¹²⁵ Die Maßnahmen zum „Design für alle“ (Handlungsfeld „Kultur und Freizeit“) werden im NAP ebenfalls in Bezug zum Thema Assistenz gesetzt. So sollen die nach diesem Konzept gestalteten Produkte und Umgebungen „so weit wie möglich ohne individuelle Anpassung oder eine besondere Assistenz“ benutzt werden können.¹²⁶ Elemente der individuellen Unterstützung von Menschen mit Behinderungen sehen zudem u.a. die Maßnahmen „Ausbildungspakt“, „Berufseinstiegsbegleitung in die betriebliche Ausbildung“, „Ausbildungszuschuss/Unterstützte Beschäftigung“ (alle Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“) vor.¹²⁷

Zum Querschnittsthema **Barrierefreiheit** gibt es im NAP in fast allen Handlungsfeldern Maßnahmen. So wird Barrierefreiheit in den Handlungsfeldern „Arbeit und Beschäftigung“, „Bildung“, „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“, „Frauen“, „Bauen und Wohnen“, „Mobilität“, „Kultur und Freizeit“,

¹²² BMAS 2011, S. 13.

¹²³ BMAS 2011, S. 156, 172.

¹²⁴ BMAS 2011, S. 53.

¹²⁵ BMAS 2011, S. 76.

¹²⁶ BMAS 2011, S. 78.

¹²⁷ BMAS 2011, S. 122-124.

„Gesellschaftliche und politische Teilhabe“ sowie „Persönlichkeitsrechte“ thematisiert.

Selbstbestimmung ist ein Thema, das in mehreren Handlungsfeldern des NAP aufgegriffen wird. Im Maßnahmenkatalog wird die Stärkung der Selbstbestimmung u.a. in verschiedenen Maßnahmen im Handlungsfeld „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“, „Bauen und Wohnen“ sowie „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“ benannt. Im Handlungsfeld „Ältere Menschen“, gibt es einen eigenen Themenschwerpunkt mit diesem Titel.

Das Thema **Gender Mainstreaming** wird im NAP mit Blick auf die doppelte Diskriminierung von Frauen mit Behinderungen thematisiert. Die vorhandenen Maßnahmen konzentrieren sich vorrangig auf das gleichnamige Handlungsfeld. Hier stehen Maßnahmen im Bereich Bewusstseinsbildung, Interessensvertretung und Schutz vor Gewalt im Vordergrund. Im NAP werden die Belange von Frauen mit Behinderungen zudem explizit in Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“ im Zusammenhang mit der Unterrepräsentation in der beruflichen Rehabilitation angesprochen. Maßnahmensseitig soll daher die verbesserte Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit im SGB II-Bereich auch „frauenspezifische Aspekte“ berücksichtigen.¹²⁸ Bei den Maßnahmen „Ausbildungszuschuss/Unterstützte Beschäftigung“ wird explizit darauf hingewiesen, dass diese „von Frauen und Männern gleichermaßen in Anspruch genommen werden kann.“¹²⁹ Im Handlungsfeld „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“ wird die Berücksichtigung der „unterschiedlichen Voraussetzungen von Frauen und Männern mit Behinderungen und deren spezifischer Bedarf“ im Zusammenhang mit dem geplanten Programm für barrierefreie Arztpraxen thematisiert.¹³⁰ Auch die „Aus- und Fortbildung des Pflegepersonals soll die Belange behinderter Frauen und Männer und ihre spezifischen Bedürfnisse stärker berücksichtigen.“¹³¹ Zudem wollen BMG und BMFSFJ mit einer Maßnahmen für die adäquate Gesundheitsversorgung von Frauen mit Behinderungen „werben“.¹³²

Mit dem Querschnittsthema **Gleichstellung** befasst sich im NAP ein eigener Themenschwerpunkt im Handlungsfeld „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“. Die hier vorhandenen Maßnahmen beziehen sich u.a. auf die Überprüfung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG). Dieses Gesetz wird ebenfalls in anderen Handlungsfeldern als rechtliche Grundlage

¹²⁸ BMAS 2011, S. 37-38, 41-42.

¹²⁹ BMAS 2011, S. 124.

¹³⁰ BMAS 2011, S. 53-54.

¹³¹ BMAS 2011, S. 58. Siehe auch die Maßnahmenbeschreibung auf S. 140.

¹³² BMAS 2011, S. 142.

benannt, aus der sich eine bestehende staatliche Verpflichtung zur besonderen Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung sowie zur Beseitigung von Benachteiligungen ergibt. Konkret handelt es sich hier um die Handlungsfelder „Frauen“, „Bauen und Wohnen“, „Mobilität“, „Kultur und Freizeit“. ¹³³ Außerhalb des Handlungsfelds „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“ gibt es im Handlungsfeld „Bildung“ zwei Maßnahmen mit direktem Bezug zu Gleichstellung/Diskriminierung („Forschungsprojekt zu Diskriminierungen im Bereich der Hochschule“, „Bildung: Diskriminierungen im Bildungsbereich – unter besonderer Berücksichtigung struktureller Diskriminierungen“). ¹³⁴

Die Belange von Menschen mit Behinderung und **Migrationshintergrund** werden im NAP in den Handlungsfeldern und im Maßnahmenkatalog kaum thematisiert. Lediglich die „Charta der Vielfalt“ (Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“), das „Forschungsprojekt zu Diskriminierungen im Bereich der Hochschule“ (Handlungsfeld „Bildung“) und die „Aktion Zusammenwachsen“ ¹³⁵ (Handlungsfeld „Kultur und Freizeit“) greifen den Begriff der Herkunft bzw. Zuwanderung auf. ¹³⁶

Im NAP wird nicht genau deutlich, was mit **Vielfalt von Behinderungen** gemeint ist. Es gibt zwei Maßnahmen, die explizit den Begriff der Vielfalt aufgreifen: Die „Charta der Vielfalt“ und die Kampagne „Alter neu denken – Altersbilder“. ¹³⁷ Vielfalt, verstanden als der Wunsch, eine veränderte Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen, ließe sich prinzipiell Kapitel 4 „Information und Repräsentation“ zuordnen, das die Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewusstseinsbildung beschreibt.

4.4 Berücksichtigung zentraler Ergebnisse aus dem Teilhabebericht

Mit dem in der 17. Legislaturperiode erschienenen Teilhabebericht der Bundesregierung wurde die Grundlage für eine neue Form der Berichterstattung über die Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen gelegt. ¹³⁸ Methodische Unterschiede gegenüber Vorgängerberichten liegen vor allem darin, dass die abgebildeten Indikatoren aus der UN-BRK und dem Lebenslagenkonzept abgeleitet wurden. Anstelle von

¹³³ BMAS 2011, S. 64, 70, 74, 78.

¹³⁴ BMAS 2011, S. 135, 137.

¹³⁵ Mit dieser Maßnahmen sollen Familien mit Migrationshintergrund unterstützt werden. Nicht thematisiert wird, wie Ehrenamtliche mit Behinderung und Migration gewonnen werden sollen.

¹³⁶ BMAS 2011, S. 132, 135, 181.

¹³⁷ BMAS 2011, S. 132, 160.

¹³⁸ BMAS 2013.

Strukturdaten werden als vorrangige Informationsquelle personenbezogene Daten aus bevölkerungsrepräsentativen Befragungen herangezogen.

Im NAP wird dem Teilhabebericht der Bundesregierung eine große Bedeutung für die Weiterentwicklung der Politik für Menschen mit Behinderungen zugesprochen. So soll der „künftige Behindertenbericht eine verlässliche Grundlage zur Entwicklung von Zielen und Maßnahmen der Behindertenpolitik sein. Die Politik für Menschen mit Behinderungen wird somit auf eine empirische Basis gestellt.“¹³⁹

Da der Teilhabebericht gut zwei Jahre nach der Verabschiedung des NAP durch das Bundeskabinett fertig gestellt wurde, war es im Rahmen des Entwicklungsprozesses des vorliegenden ersten NAP nicht möglich, auf die Ergebnisse des Teilhabeberichts zurückzugreifen. Befunde aus dem neuen Teilhabebericht der Bundesregierung können daher nur rückblickend genutzt werden, um zu prüfen, **inwieweit die Maßnahmen im NAP bestehende Handlungserfordernisse aufgreifen, die sich aus einer Ungleichbehandlung von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen ergeben.**

Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch der neue Teilhabebericht einige methodische und inhaltliche Grenzen aufweist: Gegenwärtig verfügbare Datenquellen erreichen nicht alle Menschen mit Beeinträchtigungen gleichermaßen gut und sind deshalb zwar für die Bevölkerung insgesamt, nicht jedoch für die Menschen mit Beeinträchtigungen repräsentativ. Unterrepräsentiert sind vor allem Bewohnerinnen und Bewohner stationärer Einrichtungen sowie Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen oder mit Beeinträchtigungen der Kommunikationsfähigkeit, für die klassische Erhebungsmethoden oftmals nicht zugänglich sind. Weitere Schwierigkeiten methodischer Art ergeben sich daraus, dass über vorliegende bevölkerungsrepräsentative Befragungen nur eine Annäherung an eine mit der Definition der UN-BRK konforme Erfassung von Beeinträchtigungen erfolgen kann. Aus inhaltlicher Perspektive können nicht alle zur Beschreibung der Lebenslage von Menschen mit Beeinträchtigungen relevanten Indikatoren mit Daten hinterlegt werden. Insofern bleiben bestimmte Lebensbereiche und möglicherweise dort vorliegende Handlungserfordernisse unterbelichtet. Im Teilhabebericht werden daher ausführlich bestehende Datenlücken diskutiert.¹⁴⁰

¹³⁹ BMAS 2011, S. 32.

¹⁴⁰ BMAS 2013, S. 399ff.

Im Folgenden wird – vorbehaltlich der methodischen und inhaltlichen Grenzen – skizziert, welche empirisch hinterlegbaren Handlungserfordernisse im Teilhabebericht festgestellt wurden und wie diese Themen im NAP behandelt werden. Die Reihenfolge folgt den Kapiteln des Teilhabeberichts.

Familie und soziales Netz

Der Teilhabebericht der Bundesregierung erläutert, dass Menschen mit Beeinträchtigungen über kleinere soziale Netzwerke verfügen als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Sie leben häufiger allein und seltener in festen Partnerschaften als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Kinder mit Beeinträchtigungen wachsen häufiger mit nur einem Elternteil auf. Erwachsene und Kinder mit Beeinträchtigungen erfahren seltener Hilfe und Unterstützung durch Familie, Freunde oder Nachbarn als Menschen ohne Beeinträchtigungen.¹⁴¹

Im NAP wird eine verbesserte soziale Unterstützung vor allem im Kontext inklusiver Sozialräume, sozialer bzw. sozialräumlicher Unterstützungs- und Netzwerkstrukturen diskutiert und ist ein Thema in den Handlungsfeldern „Ältere Menschen“ (Handlungsfeld 6) sowie „Bauen und Wohnen“ (Handlungsfeld 7). Auf der Maßnahmensseite werden in erster Linie die verschiedenen Teilmaßnahmen des Dachprogramms „Soziales Wohnen“ aufgeführt. Im Handlungsfeld „Ältere Menschen“ werden zudem Angebote in Mehrgenerationenhäusern für Menschen mit Behinderungen als Maßnahme genannt.

Partnerschaft und Familie sind namensgebend für das Handlungsfeld 4 „Kinder, Jugendliche, Familien und Partnerschaft“. Partnerschaft wird dort vor allem mit Blick auf sexuelle Aufklärung sowie grundlegende Rechte auf Ehe, Partnerschaft und Sexualität sowie Fortpflanzung thematisiert. Die vorhandenen Maßnahmen sind ausschließlich auf sexuelle Aufklärung fokussiert. Bestehende Hindernisse für das Eingehen partnerschaftlicher Beziehungen werden nicht behandelt.

Beim Thema Familie wird auf die besonderen Belastungen von Eltern verwiesen, die Kinder mit Behinderungen erziehen. Maßnahmensseitig gibt es entsprechend zwei Prüfaufträge für eine stärkere Entlastung bzw. Assistenz von Eltern. Auf die spezielle Lebenssituation alleinerziehender Eltern mit behinderten Kindern bzw. das zu vermutende erhöhte Trennungsrisiko wird hingegen nicht eingegangen. Nicht thematisiert werden auch die Umstände, die eine Familiengründung durch Menschen mit Beeinträchtigungen erschweren.

¹⁴¹ BMAS 2013, S. 66ff.

Bildung und Ausbildung

Die Daten des Teilhabeberichts zeigen, dass im Bereich der schulischen Bildung weiterhin getrennte Bildungswege dominieren. Schülerinnen und Schüler an Förderschulen erreichen mehrheitlich keinen Hauptschulabschluss. Erwachsene mit Beeinträchtigungen verfügen häufiger über ein geringeres schulisches Bildungsniveau (Hauptschul- oder keinen Schulabschluss) als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Zudem haben sie deutlich öfter keinen Berufsabschluss.¹⁴²

Das Thema Inklusion in der Schule wird in Kapitel 3 des NAP ausführlich mit Blick auf die Aktivitäten der Länder in Handlungsfeld 2 „Bildung“ behandelt. Auf der Maßnahmenseite liegt der Fokus der Bundesregierung auf unterstützenden Dialogprozessen (z.B. Expertenkreis „Inklusive Bildung“ der Deutschen UNESCO-Kommission, Nationale Konferenz zur „Inklusiven Bildung“), was sich aus der primären Zuständigkeit der Länder erklärt. Der NAP adressiert daher die auf die schulische Bildung bezogenen Herausforderungen aus dem Teilhabebericht nur mittelbar.

Die Bildungssituation von Erwachsenen mit Behinderungen wird mit dem Bereich Hochschulbildung und hier mit Maßnahmen wie der „Beratungsstelle Studium und Behinderung beim Deutschen Studentenwerk“ oder einer „Erhebung zur Situation Studierender mit Behinderung oder chronischer Krankheit im Bachelor-/Master-Studiensystem“ angesprochen. Maßnahmen, die auf eine bessere Bildungsteilnahme von Erwachsenen mit Beeinträchtigungen abzielen oder sich dem Problem fehlender Berufsabschlüsse Erwachsener mit Beeinträchtigungen annehmen, finden sich im NAP nicht.

Erwerbsarbeit

Zentrale Befunde aus dem Teilhabebericht belegen, dass Menschen mit Beeinträchtigungen seltener auf dem ersten Arbeitsmarkt erwerbstätig sind als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Sie erhalten zudem im Schnitt geringere Stundenlöhne als Erwerbstätige ohne Beeinträchtigungen und arbeiten häufiger unterhalb ihres Qualifikationsniveaus. Ebenso sind sie tendenziell häufiger und auch länger von Arbeitslosigkeit betroffen.¹⁴³

Eine Verbesserung der Integration von Menschen mit Beeinträchtigungen in den ersten Arbeitsmarkt wird recht umfassend und aus zahlreichen Blickwinkeln

¹⁴² BMAS 2013, S. 82ff.

¹⁴³ BMAS 2013, S. 128ff.

(Beschäftigungspolitische Maßnahmen, Vermittlung und Beratung, Berufsorientierung und Ausbildung, Berufliche Rehabilitation und Prävention, Werkstätten für behinderte Menschen) im NAP behandelt (Handlungsfeld 1). Der Maßnahmenkatalog umfasst ebenfalls eine Vielzahl spezifischer Maßnahmen. Nicht explizit thematisiert werden die Themen Einkommensniveau und qualifikationsadäquate Beschäftigung.

Einkommen

Laut Teilhabebericht verfügen Haushalte, in denen Menschen mit Beeinträchtigungen leben, im Durchschnitt über ein geringeres Haushaltseinkommen und geringere Vermögensrücklagen. Sie sind häufiger von Armut gefährdet und häufiger auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen.¹⁴⁴

Die Einkommenssituation bzw. Armutsgefährdung von Haushalten, in denen Menschen mit Beeinträchtigungen leben, wird in den Handlungsfeldern sowie im Maßnahmenkatalog des NAP nicht explizit behandelt. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass „Menschen mit Behinderungen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft oder aus vorrangiger Unterstützung decken können, (...) wegen Hilfebedürftigkeit einen Anspruch auf Sozialleistungen“ haben.¹⁴⁵ Als Geldleistung wird nur das Ausbildungsgeld behandelt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass erfolgreiche Aktivitäten für eine bessere Arbeitsmarktintegration, denen sich der NAP umfassend widmet, auch Auswirkungen auf die Einkommenssituation haben können.

Wohnen

Die Datenlage zur Wohnqualität von Menschen mit Beeinträchtigungen ist sehr dünn. Anhand von Strukturdaten wird im Teilhabebericht dargelegt, dass Wohnungen vielfach nicht stufenfrei erreichbar sind und auch im Inneren Barrieren aufweisen.¹⁴⁶

Einer vermehrten Barrierefreiheit des Wohnraums wird im NAP ein vergleichsweise großer Raum eingeräumt, insbesondere im Handlungsfeld 7 „Bauen und Wohnen“, zum Teil auch im Handlungsfeld 6 „Ältere Menschen“. Im Zentrum der Maßnahmen stehen vor allem die verschiedenen Teilmaßnahmen des Programms „Altersgerecht Umbauen“.

¹⁴⁴ BMAS 2013, S. 128ff.

¹⁴⁵ BMAS 2011, S. 53.

¹⁴⁶ BMAS 2013, S. 171ff.

Öffentlicher Raum

Auch die Zugänglichkeit des öffentlichen Raums lässt sich kaum durch Individualdaten beschreiben. Zentrale Befunde aus dem Teilhabebericht zeigen anhand von Strukturdaten, dass Straßen, Plätze, öffentliche Toiletten, Schulen und Bildungseinrichtungen etc. nur teilweise oder mit hohem Aufwand für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nutzbar sind.¹⁴⁷

Barrierefreiheit im öffentlich Raum wird im NAP vor allem als Thema der Verkehrsinfrastruktur diskutiert (siehe Punkt Mobilität). Städtebaulich gibt es im Handlungsfeld 7 „Bauen und Wohnen“ den Verweis, dass „auch bei der Städtebauförderung, für die der Bund den Ländern und Kommunen Finanzmittel zur Verfügung stellt, (...) die Belange behinderter Menschen beachtet“ werden.¹⁴⁸ Dies wird jedoch nicht weiter mit Maßnahmen konkretisiert.

Hinsichtlich der Barrierefreiheit von Bildungseinrichtungen wird im NAP für die Hochschulen das Ziel formuliert, dass diese ihre Angebote zunehmend barrierefrei ausgestalten sollen. Hierzu werden jedoch keine konkreten Maßnahmen im Maßnahmenkatalog festgelegt, was in der mangelnden Zuständigkeit des Bundes zu vermuten ist. Bei den Schulen wird nicht direkt die Barrierefreiheit der Infrastruktur angesprochen, sondern allgemeiner darauf verwiesen, dass die Bundesregierung „im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Möglichkeiten (...) Länder und Schulträger zum Ausbau der Angebote des gemeinsamen schulischen Lernens aktiv auffordern“ wird.¹⁴⁹ Ähnlich ist dies bei den Kinderbetreuungseinrichtungen, bei denen allgemein auf den in den Kommunen stattfindenden Ausbau von Angeboten inklusiver Kinderbetreuung hingewiesen wird.

Mobilität

Im Teilhabebericht wird anhand von Daten der DB gezeigt, dass Bahnhöfe mehrheitlich, jedoch noch nicht vollständig stufenfrei zu erreichende Bahnsteige haben. Die Fahrzeuge des Schienenpersonennahverkehrs sind ebenfalls mehrheitlich, aber nicht vollständig barrierefrei.¹⁵⁰

Die Barrierefreiheit der Verkehrsinfrastruktur wird in Handlungsfeld 8 „Mobilität“ breit behandelt, vor allem im Zusammenhang von Neu- und Umbauten von Verkehrsanlagen, öffentlichem Personennahverkehr und Eisenbahnverkehr. Auf diesen Themen liegt auch der Fokus der Maßnahmen (z.B. Programm der DB zur Barrierefreiheit, Umsetzung der Barrierefreiheit im Straßenverkehr,

¹⁴⁷ BMAS 2013, S. 177ff.

¹⁴⁸ BMAS 2011, S. 70.

¹⁴⁹ BMAS 2011, S. 46.

¹⁵⁰ BMAS 2013, S. 175ff.

Forschung zu technischen Regelwerken für die Planung und den Bau von Straßen).

Selbstbestimmte Lebensführung

Anhand verfügbarer Befragungsdaten zeigt der Teilhabebericht, dass Menschen mit Beeinträchtigungen ihre Möglichkeit zur selbstbestimmten Lebensführung als geringer wahrnehmen als Menschen ohne Beeinträchtigungen.

Die selbstbestimmte Lebensführung ist ein wichtiges Thema im NAP, was auch an der Stellung als Querschnittsthema des NAP deutlich wird. Explizit aufgegriffen wird eine verbesserte Selbstbestimmung vor allem im Kontext von Handlungsfeld 3 „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“. Zudem ist dem Thema ein eigener Unterabschnitt im Handlungsfeld 6 „Ältere Menschen“ gewidmet. Als Zielstellung wird mehr Selbstbestimmung überdies im Zusammenhang von Bauen und Wohnen (Handlungsfeld 7) sowie Mobilität (Handlungsfeld 8) angesprochen. Maßnahmen, die explizit auf Selbstbestimmung eingehen, finden sich in den Handlungsfeldern 3, 7 und 10.

Gesundheit

Im Teilhabebericht ausgewertete Strukturdaten zeigen, dass Arztpraxen überwiegend nicht barrierefrei und nicht auf Patientinnen und Patienten mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen eingerichtet sind.¹⁵¹

Ein barrierefreier Zugang zu allen Gesundheitsdiensten und Gesundheitsdienstleistungen wird als explizite Zielstellung im NAP formuliert. So soll „in den nächsten zehn Jahren eine ausreichende Zahl an Arztpraxen barrierefrei zugänglich“¹⁵² gemacht werden. Maßnahmenseitig wird das Thema durch drei Maßnahmen aufgegriffen („Ausbau der barrierefreien Arzt- und Klinikauskunft“, „Programm barrierefreie Arztpraxen“, „Internetwerkzeuge für Ärztinnen und Ärzte zu den Erfordernissen der Barrierefreiheit in ihren Praxen“).

Freizeit, Kultur und Sport

Für das Teilhabefeld Freizeit, Kultur und Sport wird im Teilhabebericht dargelegt, dass Menschen mit Beeinträchtigungen ihre freie Zeit häufiger allein verbringen, als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Mobilitäts- und aktivitätseingeschränkte Menschen machen seltener Urlaubsreisen und besuchen seltener kulturelle Veranstaltungen. Mit der Erweiterung des sportlichen

¹⁵¹ BMAS 2013, S. 189ff.

¹⁵² BMAS 2011, S. 52.

Angebots hat sich die Mitgliederzahl des Deutschen Behindertensportbundes in den vergangenen 20 Jahren verdreifacht.¹⁵³

Den Themen Freizeit, Kultur, Sport und Tourismus widmet sich der NAP ausführlich in Handlungsfeld 9. Bei den definierten Zielen und Maßnahmen geht es vor allem um die weitere Förderung von Sportangeboten, den gleichberechtigten Zugang von Menschen mit Behinderungen zu medialen Angeboten, zu kulturellen Darbietungen, zu touristischen Angeboten sowie den Zugang zu Wissen.

Sicherheit und Schutz vor Gewalt

Schließlich wird im Teilhabebericht anhand aktueller empirischer Vertiefungsstudien dargelegt, dass Frauen und Männer mit Beeinträchtigungen häufiger Opfer von angedrohter oder erlebter körperlicher, sexueller oder psychischer Gewalt sind als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Das gilt auch für Kinder und Jugendliche. Täterinnen und Täter sind häufig Partnerinnen und Partner, Familienmitglieder, Arbeitskolleginnen und -kollegen oder Mitbewohnerinnen und Mitbewohner in Einrichtungen.¹⁵⁴

Das Erfordernis, verstärkt gegen Gewalt gegenüber Menschen mit Beeinträchtigungen vorzugehen, wird im NAP mit Blick auf zwei besonders zu schützende Gruppen benannt: Zum einen mit Fokus auf sexuellen Kindesmissbrauch in privaten und öffentlichen Einrichtungen sowie im familiären Bereich (beides Handlungsfeld 4), zum anderen mit speziellem Fokus auf Frauen (Handlungsfeld 5). Hierauf beziehen sich auch entsprechende Maßnahmen. Die Gewaltgefährdung erwachsener Männer mit Beeinträchtigungen wird hingegen nicht gesondert thematisiert.

Politik und Öffentlichkeit

Die zentralen Befunde in Bezug auf die politische Partizipation zeigen, dass Menschen mit Beeinträchtigungen mit der Demokratie durchschnittlich weniger zufrieden sind als Menschen ohne Beeinträchtigungen. Zudem interessieren sie sich deutlich weniger für Politik. Bei jungen Erwachsenen mit Beeinträchtigungen ist auch die Wahlbeteiligung geringer als bei Gleichaltrigen und sie gehen seltener einer ehrenamtlichen Tätigkeit nach.¹⁵⁵

¹⁵³ BMAS 2013, S. 207ff.

¹⁵⁴ BMAS 2013, S. 228ff.

¹⁵⁵ BMAS 2013, S. 240ff.

Das Thema politische Partizipation wird im NAP in Handlungsfeld 10 „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“ aufgegriffen. Politische Teilhabe wird hier zum einen mit Blick auf die Selbstkompetenz der Vertretungsorgane der Menschen mit Behinderungen sowie deren Mitwirkungsmöglichkeiten diskutiert. Maßnahmensseitig wird insofern auf einzurichtende/ eingerichtete Gremien verwiesen. Darüber hinaus wird das allgemeine Ziel formuliert, „dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen Leben teilhaben können.“¹⁵⁶ Im Hinblick auf mögliche Handlungserfordernisse im Bereich der politischen Partizipation wird auf eine Studie zur aktiven und passiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen verwiesen.

Maßnahmen, um direkt das Interesse von Menschen mit Beeinträchtigungen an Politik und politischen Wahlentscheidungen zu beeinflussen, lassen sich nicht erkennen. Dem ehrenamtlichen Engagement ist dagegen ein eigener Unterabschnitt im Handlungsfeld 9 „Kultur und Freizeit“ gewidmet. Auf der Maßnahmensseite geht es hier vor allem um die Öffnung von Engagementmöglichkeiten für Menschen mit Beeinträchtigungen.

4.5 Berücksichtigung zentraler Forderungen der Zivilgesellschaft

In den vorhergehenden Kapiteln wurde geprüft, inwiefern die themenspezifischen Anforderungen der UN-BRK durch den NAP aufgegriffen wurden sowie inwiefern der NAP auf im mittlerweile vorliegenden Teilhabebericht der Bundesregierung herausgearbeitete Handlungsbedarfe eingeht. Als abschließender Prüfschritt wird im Folgenden analysiert, inwiefern sich die im Zuge des Partizipationsprozesses geäußerten Forderungen aus der Zivilgesellschaft im NAP wiederfinden.

Die Verbände der Zivilgesellschaft waren an verschiedenen Stellen in den Entstehungsprozess des NAP eingebunden, z.B. durch die Teilnahme an Veranstaltungen, Gremienarbeit und Stellungnahmen zum Referentenentwurf. Insofern wurde von den Verbänden intensiv die Möglichkeit genutzt, Einschätzungen zu inhaltlichen Handlungsbedarfen und erforderlichen Maßnahmen vorzutragen. Hiervon zeugt die Vielzahl der vorliegenden Protokolle und Stellungnahmen.

Die umfassendste Sammlung an inhaltlichen Forderungen liefert der „Erste Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland“, auch bekannt als „Schattenbericht“ der Zivilgesellschaft (vgl. Kapitel 3.1.3).¹⁵⁷ Die Besonderheit des Berichts liegt darin, dass hier die gemeinsamen

¹⁵⁶ BMAS 2011, S. 84.

¹⁵⁷ BRK-Allianz 2013.

Einschätzungen von insgesamt 78 – unter dem Dach der BRK-Allianz vereinigten – zivilgesellschaftlichen Organisationen enthalten sind. Der Bericht wurde im Februar 2013, also gut zwei Jahre nach dem NAP verabschiedet. Vorrangiges Ziel der BRK-Allianz ist es, „die Staatenberichtsprüfung für Deutschland zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zu begleiten und einen Parallelbericht zu verfassen“.¹⁵⁸

Aufgrund der Vielzahl der inhaltlichen Forderungen, die im Zuge der NAP-Erstellung von den Einzelverbänden oder Zusammenschlüssen zum NAP insgesamt oder zu verschiedenen Themenschwerpunkten eingebracht wurden, ist es im Zusammenhang dieses Evaluationsauftrags nicht möglich und zielführend, für jede einzelne Forderung zu prüfen, ob sie im NAP berücksichtigt wurde. Stattdessen erscheint der Schattenbericht als ein besonders geeignetes Dokument, um das inhaltliche Ergebnis der Einbindung der Zivilgesellschaft einzuschätzen – auch wenn dieser erst nach Verabschiedung des NAP entstanden ist. Hierfür spricht, dass der Schattenbericht die gemeinsame Meinung der Verbände abbildet. Unterschiedliche Forderungen der Verbände müssen also nicht miteinander abgewogen werden. Zudem nimmt der Bericht zu allen Artikeln der UN-BRK Stellung, hat also einen umfassenden Charakter. Die rückblickende Perspektive legt diejenigen Lücken offen, bei denen aus Sicht der Verbände der Zivilgesellschaft die eigenen Forderungen nicht hinreichend durch den NAP berücksichtigt wurden.¹⁵⁹

Zusammenfassend kommt die BRK-Allianz in einem Unterabschnitt zum NAP zu dem Urteil, dass aus ihrer Perspektive der NAP „keine ausreichende Umsetzung der Ziele der BRK“ sicherstelle. Kritisiert werden fehlende verbindliche Absprachen mit den Bundesländern und Kommunen. Auch inhaltlich enttäusche der Nationale Aktionsplan: „Er listet zwar mehr als 200 einzelne Maßnahmen auf. Diese sind jedoch zum Teil wenig ambitioniert (...), berücksichtigen teilweise nicht die spezifischen Belange von Menschen mit Behinderungen (...) oder sind nicht explizit mit Blick auf die Konvention entwickelt worden (...). Auch ausdrücklich benannte Querschnittsthemen wie Migration werden kaum in Form von Maßnahmen aufgegriffen. (...) Vielen Maßnahmen des NAP fehlen verbindliche Zielsetzungen und zeitliche Komponenten zur Umsetzung. Dies verhindert, dass ihr Erfolg tatsächlich messbar und damit die Umsetzung der BRK auch überprüfbar wird.“¹⁶⁰

¹⁵⁸ BRK-Allianz 2013, S.3.

¹⁵⁹ Schließlich ist davon auszugehen, dass diejenigen Themen, die die BRK-Allianz durch den NAP gut abgedeckt sieht, weniger ausführlich behandelt werden.

¹⁶⁰ BRK-Allianz 2013, S. 6.

Konkret mit Blick auf die Berücksichtigung inhaltlicher Forderungen der Zivilgesellschaft schlussfolgert die BRK-Allianz, dass aus ihrer Perspektive „keine Beteiligung auf Augenhöhe“ stattgefunden habe. „Viele Verbände der Zivilgesellschaft haben sich beispielsweise mit Stellungnahmen zum NAP zu Wort gemeldet, ohne dass dies irgendwelche Änderungen zur Folge gehabt hätte.“¹⁶¹ Auch in der Verbändeanhörung zum NAP habe man die Erfahrung gemacht, „dass die Anregungen der Zivilgesellschaft weitgehend unberücksichtigt geblieben sind.“¹⁶²

Die BRK-Allianz sieht umfassenden inhaltlichen Handlungsbedarf im Zusammenhang mit allen UN-BRK-Einzelartikeln von Artikel 1 bis Artikel 32. Auch dies lässt darauf schließen, dass der NAP aus der Perspektive der beteiligten Verbände der Zivilgesellschaft zu wenige Themen aufgreift bzw. zu wenig mit als effektiv erachteten Maßnahmen hinterlegt ist. Die Forderungen der BRK-Allianz können an dieser Stelle nicht im Einzelnen dargestellt werden. Exemplarisch skizziert werden sollen im Folgenden lediglich diejenigen Forderungen, in denen im Schattenbericht direkt auf den NAP Bezug genommen wird. Dies sind:

- Zu Artikel 4 UN-BRK: Aus Sicht der BRK-Allianz fehlt im NAP der Auftrag zu einer systematischen Prüfung von Bundes- und Landesrecht hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit den BRK-Standards.¹⁶³
- Zu Artikel 4 UN-BRK: Aus Sicht der BRK-Allianz kommt die Bundesregierung „der staatlichen Verpflichtung, auf private Unternehmen nach Artikel 4 Abs. 1e BRK einzuwirken, um Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu beseitigen (...), bislang nur unzureichend“ nach. So werde im NAP nur auf eine Sensibilisierung, nicht aber auf eine gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgeberschaft hingewirkt, sich zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen bereit zu erklären. Auch die Bemühungen um mehr barrierefreie Arztpraxen werden als zu wenig verbindlich wahrgenommen.¹⁶⁴
- Zu Artikel 6 UN-BRK: Die Maßnahmen im NAP werden zwar wahrgenommen, dennoch mangle es aus Sicht der BRK-Allianz „an einer durchgängig gendergerechten Behindertenpolitik“. ¹⁶⁵

¹⁶¹ BRK-Allianz 2013, S. 6.

¹⁶² BRK-Allianz 2013, S. 8.

¹⁶³ BRK-Allianz 2013, S. 14.

¹⁶⁴ BRK-Allianz 2013, S. 14 und Fußnote 47.

¹⁶⁵ BRK-Allianz 2013, S. 16.

- Zu Artikel 7 UN-BRK: Kritisiert wird von der BRK-Allianz, dass der NAP im Zusammenhang der Frühförderung von Kindern mit Behinderungen lediglich Prüfaufträge vorsehe, jedoch keine Gesetzesänderungen.¹⁶⁶ Anstelle der geplanten Maßnahmen im Bereich der Partizipation von Kindern mit Behinderungen spricht sich die BRK-Allianz für die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung aus.¹⁶⁷
- Zu Artikel 14 UN-BRK: Die BRK-Allianz teilt nicht die im NAP vorgetragene Einschätzung, dass Freiheit und Sicherheit der Person bereits umfassend gewährleistet werden. Stattdessen verkenne die Bundesregierung „sowohl die zweifelhafte Rechtslage als auch die Rechtswirklichkeit in der Bundesrepublik“.¹⁶⁸
- Zu Artikel 16 UN-BRK: Kritisiert wird von der BRK-Allianz, dass der NAP nach 2012 keine weiteren Maßnahmen zur Gewaltbekämpfung vorsehe.¹⁶⁹
- Zu Artikel 24 UN-BRK: Aus Sicht der BRK-Allianz werde „die völkerrechtliche Debatte, inwieweit Menschen mit Behinderung aus Artikel 24 BRK unmittelbare Rechte, insbesondere ihren Zugang zu regulären Bildungseinrichtungen, einfordern können (Artikel 4 Abs. 2, 2. Halbsatz BRK), bisher politisch ignoriert bzw. werden diese Rechte durch Bund und Länder sogar in Frage gestellt.“¹⁷⁰ Anstelle eines bundesweiten Gesamtkonzeptes für inklusive Bildung im Schulbereich beschränke sich der NAP auf einige wenige Einzelmaßnahmen. Es fehle „vom Bund und von den 16 Bundesländern ein gemeinsames, koordiniertes und transparentes Gesamtverfahren“.¹⁷¹ Auf das Problem der beeinträchtigungsbedingt erhöhten Ausgaben von Studierenden mit Behinderungen werde zwar im NAP hingewiesen, jedoch keine Maßnahmen zur Abhilfe definiert.¹⁷²
- Zu Artikel 27 UN-BRK: Es wird von der BRK-Allianz Kritik daran geäußert, dass die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen nicht als Indikator im NAP erwähnt wird.¹⁷³

¹⁶⁶ BRK-Allianz 2013, S. 18.

¹⁶⁷ BRK-Allianz 2013, S. 20.

¹⁶⁸ BRK-Allianz 2013, S. 29.

¹⁶⁹ BRK-Allianz 2013, S. 32.

¹⁷⁰ BRK-Allianz 2013, S. 42.

¹⁷¹ BRK-Allianz 2013, S. 46.

¹⁷² BRK-Allianz 2013, S. 48.

¹⁷³ BRK-Allianz 2013, S. 58.

4.6 Einschätzungen von verschiedenen Akteuren zu Konzeption und Maßnahmen

Ein zentrales methodisches Element der Evaluation sind Workshops mit Mitgliedern der Gremien, die in direkter oder indirekter Weise den NAP in seiner Entwicklung begleitet haben und/oder in seiner Umsetzung begleiten (vgl. Kapitel 2.2). Hier wurden u. a. Einschätzungen zur Konzeption und zur Auswahl der Maßnahmen des NAP vorgebracht und diskutiert. Basierend auf den abgestimmten Workshop-Protokollen werden die Stellungnahmen zur Konzeption nachfolgend dargestellt.

a) Einschätzungen aus den Focal Points der Ressorts

Im Workshop wurde geäußert, dass der NAP kleinteilig und wenig strukturiert sei.

Zudem wurde angemerkt, dass dem NAP ein Zielsystem fehle, das es auch ermögliche, Fortschritte zu beurteilen. Eine verbindliche Festlegung von Zielen hätte die Abstimmungsprozesse jedoch noch weiter erschwert und verzögert. Klarere Ziele im NAP wären aber eine gute Argumentationsgrundlage, um dem Anliegen „Umsetzung der UN-BRK“ mehr Gewicht zu verleihen.

Der NAP berücksichtigt nach Ausfassung der Workshop-Teilnehmenden die bestehende Kompetenzverteilung. Zukünftig könnte das BMAS als für den NAP federführendes Ressort jedoch noch stärker auf bestehende Lücken in der Umsetzung der UN-BRK hinweisen, für die dann in einem dialogischen Prozess mit den Ressorts Maßnahmen festgelegt werden sollten. Dabei müsse allerdings die Finanzierbarkeit beachtet werden; Für die Umsetzung der UN-BRK und den NAP wurden nach Auskunft der Workshop-Teilnehmenden – mit Ausnahme des NAP Titels beim BMAS – in den Ressorts keine zusätzlichen, gesondert ausgewiesenen Finanzmittel bereitgestellt. Viele Maßnahmen des NAP seien daher bereits längerfristig geplant und finanziell hinterlegt gewesen.

Die Handlungsfelder des NAP wurden im Workshop grundsätzlich als richtig eingeschätzt.

Mit Blick auf die Maßnahmentypen wird die Häufigkeit von Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung von den Workshop-Teilnehmenden positiv gesehen, denn diese seien zu Beginn des Prozesses besonders wichtig. Sie könnten die gesellschaftliche Debatte zur Umsetzung der UN-BRK eröffnen.

Die geringe Zahl der gesetzlichen Vorhaben unter den Maßnahmen wird aus Sicht der teilnehmenden Focal Points dadurch relativiert, dass sich hierunter sehr weitreichende Maßnahmen wie z.B. die Reform der Eingliederungshilfe, die

Prüfung des Bundesbehindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und die Weiterentwicklung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) befinden würden. Diese Maßnahmen seien sehr anspruchsvoll und aufwendig.

b) Einschätzungen aus dem Ausschuss zum Nationalen Aktionsplan (NAP-Ausschuss)

Im Rahmen des Workshops wurde kritisiert, dass die gegenwärtige Strukturierung des NAP entlang von Handlungsfeldern zu kurz greife, weil etwa die allgemeinen Verpflichtungen der UN-BRK keine ausreichende Berücksichtigung finden würden. Vor allem aber würde durch die Handlungsfeldstruktur verdeckt, dass es bei der UN-BRK um Menschenrechte gehe. Der NAP bekomme hierdurch einen eher sozialpolitischen Charakter.

Es wurde kritisch angemerkt, dass sich die Handlungsfelder und Querschnittsthemen des NAP nicht alle systematisch aus der UN-BRK ableiten lassen (z. B. das Handlungsfeld „Ältere Menschen“).

Als besondere inhaltliche Lücken wurden von den Workshop-Teilnehmenden die Überprüfung des existierenden Rechts auf Vereinbarkeit mit der UN-BRK, die Überprüfung des Behinderungsbegriffs, die Behandlung des Bereichs der inklusiven Schulbildung, die Bekanntmachung von Rechten, die interkulturelle Öffnung der Behindertenhilfe sowie die Thematisierung von Artikel 28 „Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“ gesehen.

Der Maßnahmenkatalog des NAP wurde von den teilnehmenden Vertreterinnen und Vertretern des NAP-Ausschuss als Ansammlung teilweise sehr kleinteiliger Maßnahmen sowie unspezifischer Maßnahmen ohne besonderen Mehrwert für Menschen mit Behinderungen empfunden. Zudem werde weder zuvor der Handlungsbedarf ermittelt, noch würden darauf abgestimmte Ziele und Zeitpläne genannt, noch gebe es Indikatoren, mit denen die Zielerreichung festgestellt werden könne.

Für die Weiterentwicklung des NAP wurde von den Workshop-Teilnehmenden angeregt:

- Der NAP sollte den Bezug zu allen Artikel der UN-BRK herstellen und dadurch seine menschenrechtliche Orientierung untermauern. Anschließend könne eine Schwerpunktsetzung stattfinden. Zu jedem Artikel sollte der bestehende staatliche Handlungsbedarf festgestellt werden.
- Es sollten zukünftig systematisch Oberziele formuliert und aus diesen überprüfbare Zwischenziele abgeleitet werden. Benötigt würden auch Zeitpläne.

- Als Folge der starken Maßnahmenorientierung des NAP fehle bislang der Blick auf das Recht insgesamt. So müssten beispielsweise erst einmal die aus der UN-BRK ableitbaren Ansprüche an die Barrierefreiheit formuliert werden. Dadurch werde vermieden, nur einen bestimmten Aspekt von Barrierefreiheit zu behandeln, zu dem es gerade Maßnahmen gebe.
- Sollten die Handlungsfelder beibehalten werden, müssten die übergreifenden Artikel der UN-BRK (z.B. Artikel 1 bis 4) Handlungsfeldunabhängig behandelt werden.
- Es müsse eine Überprüfung der Rechtslage (Normenprüfung) stattfinden, dabei müsse auch der den Gesetzen zugrundeliegende Behinderungsbegriff überprüft werden.
- Zu untersuchen seien nicht nur das geltende Recht, sondern auch die Bedingungen für dessen Geltendmachung. Bei schwierigen Rechtslagen würden selbst berechnete Ansprüche häufig nicht durchgesetzt. Das entspreche dann einem faktischen Ausschluss von der Rechtsinanspruchnahme.
- Die Bereiche mit Länderzuständigkeiten sollten ebenfalls im NAP behandelt und die Länder sollten bei der Entwicklung eingebunden werden. Auf die Zuständigkeit könne dann hingewiesen werden.
- Es sollte eine Vernetzung mit den Aktionsplänen der Länder angestrebt werden, um zum Beispiel im Bereich der Bildung zu verbindlichen Absprachen zu kommen. Außerdem wäre zu prüfen, inwieweit es Schnittmengen mit anderen Aktionsplänen der Bundesregierung, z. B. dem Nationalen Aktionsplan Integration gebe. Möglicherweise ließe sich eine organisatorische Anknüpfung herstellen.
- Alle für die Umsetzung notwendigen Akteure sollten durch Selbstbindung in den NAP verbindlich einbezogen werden. Als Vorbild hierfür könne der „Aktionsplan kindgerechtes Deutschland“ herangezogen werden. Bei vielen Akteuren bestehe die Herausforderung darin, dass alle „geteilt zuständig“ seien und nicht „geteilt unzuständig“.
- Die Maßnahmen sollten nachhaltiger sein und weniger von zeitlich befristeter Projektförderung abhängen.
- Das Thema „Interkulturelle Öffnung“ werde im NAP nicht oder fast nicht berücksichtigt und müsse in einer Fortentwicklung des NAP daher verstärkt Eingang finden.

- Die deutsche Übersetzung der UN-BRK, vor allem die Übersetzung von Inklusion durch den Begriff Integration, stelle ein grundsätzliches Problem dar, das aufgrund seiner Folgewirkungen auf das Verständnis der UN-BRK behoben werden müsse.

c) Einschätzungen aus dem Inklusionsbeirat und seinen Fachausschüssen

Aus Sicht der Workshop-Teilnehmenden wurde bei der Erstellung des NAP zu wenig darauf geachtet, wie Menschen mit Behinderungen heute leben und welche Probleme sie haben. Es wäre nötig gewesen, zunächst Informationen darüber zu sammeln oder zu erheben (Stichwort: „Baseline Study“).

Es wurde kritisch angemerkt, dass die Maßnahmen nicht mit dem Ziel entwickelt worden seien, Anforderungen aus der UN-BRK umzusetzen. Auch sei es für die Leserin oder den Leser sehr schwierig zu erkennen, wie der NAP die einzelnen Normen der UN-BRK umsetzen wolle. Insgesamt nehme der NAP zu wenig auf die UN-BRK und damit auf die Menschenrechte Bezug.

Es sei auch nicht klar, wie durch die Sammlung von unzusammenhängenden Einzelmaßnahmen der Ressorts längerfristige Veränderungen erreicht werden sollen. Dem Maßnahmenkatalog mangle es aus Sicht der Workshop-Teilnehmenden an einer Strategie.

Es wurde bemängelt, dass die sieben Querschnittsthemen des NAP nur einmal genannt und danach nicht wieder auftauchen würden. Für das Querschnittsthema Barrierefreiheit müssten Standards entwickelt und Schwerpunkte gesetzt werden, erst dann könnten Maßnahmen entwickelt werden. Auch andere Querschnittsthemen würden zu wenig berücksichtigt, beispielsweise die Themen Selbstbestimmung, Assistenz und Migration.

Kritisiert wurde, dass viele Maßnahmen, die im Maßnahmenkatalog enthalten seien, bereits vor dem NAP existierten. Vom NAP gingen zu wenige Anregungen für eine zukunftsgerichtete Politik für Menschen mit Behinderungen aus. Er trage eher zusammen, was es ohnehin schon gebe.

Es wurde überdies angemerkt, dass Verwaltung und Politik mit dem NAP nicht arbeiten könnten, da er nicht zielorientiert sei. Länder und Kommunen könne der NAP in der jetzigen Form nicht zu Umsetzungsaktivitäten anregen.

Außerdem wurden von den Workshop-Teilnehmenden Empfehlungen zur strukturellen Weiterentwicklung des NAP genannt:

- Grundsätzlich sollten die Ziele des NAP aus der UN-BRK abgeleitet werden. Diese müssten so ehrgeizig wie möglich sein. Anschließend sollten die Ziele nach ihrer Wichtigkeit angeordnet werden. Der NAP müsse die UN-BRK dabei vollständig behandeln.
- Dabei sollte sich der NAP nicht auf Bereiche beschränken, für die der Bund unmittelbar zuständig sei, sondern es sollten unabhängig von der Zuständigkeit die Bereiche, in denen gehandelt werden müsse, klar benannt werden. Zusätzlich sei dann festzuhalten, wer für deren Umsetzung zuständig sei, also z. B. der Bund, die Bundesländer, die Kommunen, die Zivilgesellschaft oder die Wirtschaft. Nach dieser Vorstellung würde es sich dann zukünftig nicht mehr um einen Aktionsplan der Bundesregierung, sondern um einen Bundesaktionsplan handeln. Das würde eine nationale Steuerung ermöglichen, die bisher fehle.
- Artikel 4 Absatz 1a der UN-BRK fordere zur Gesetzesüberprüfung auf. Dabei sollte u. a. auch der Behindertenbegriff in den Sozialgesetzbüchern geändert werden.
- Im NAP sollte zwischen kurz-, mittel- und langfristig zu erreichenden Zielen bzw. zwischen Ober- und Zwischenzielen unterschieden werden.
- Die Nichtgewährleistung von „angemessenen Vorkehrungen“ sei als Diskriminierung aufzufassen. Die Anwendung der in Artikel 2 der UN-BRK definierten „angemessenen Vorkehrungen“ erfordere, dass das Antidiskriminierungsrecht entsprechend weiterentwickelt und die Gewährleistung verbindlich geregelt werde.
- Dass es geeignete Maßnahmen gebe, reiche alleine noch nicht aus. Beispielsweise sei das Betriebliche Eingliederungsmanagement eine geeignete Maßnahme. Es gebe aber keinen Anspruch darauf, den man einklagen könnte. Maßnahmen müssten also auch verbindlich sein, Menschen mit Behinderungen müssten sie einfordern können. Um das zu erreichen, müssten Schritte vereinbart werden. Es müsse auch gesagt werden, in welcher Zeit diese Schritte umgesetzt werden sollen.

d) Einschätzungen aus der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle)

In zwei Arbeitsgesprächen mit der Monitoring-Stelle wurden neben anderen Themen auch deren Einschätzungen zur Konzeption und zur inhaltlichen Ausrichtung des NAP angesprochen. Die wichtigsten Punkte aus diesen Gesprächen werden hier beispielhaft wiedergegeben.

- Die bürgerlichen und politischen Rechte müssen aus Sicht der Monitoring-Stelle grundsätzlich sofort und ohne Ausnahme eingehalten werden. Die Bundesregierung müsse sich mit diesen Rechten im NAP selbst dann auseinandersetzen, wenn sie davon ausgehe, dass sie in Deutschland bereits eingehalten würden.
- Vulnerable Gruppen, denen es schwerfalle, ihre Rechte wahrzunehmen, müssten besonders und vorrangig im NAP beachtet werden. Das gelte beispielsweise für Kinder in Einrichtungen.
- Dem NAP sollte empirisches Datenmaterial zugrunde liegen. Eine Bestandsaufnahme müsse einerseits breit und andererseits spezifisch für Gruppen erfolgen, die es schwer hätten, ihre Rechte zu verwirklichen.
- Zusätzlich müssten Gesetze auf Bundesebene auf ihre Konformität mit der UN-BRK geprüft werden.
- Die Monitoring-Stelle teilt nicht die Ansicht der Bundesregierung, dass die bürgerlichen und politischen Rechte in Deutschland vollständig gewährleistet seien. So sei Artikel 15 („Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“) nicht vollständig verwirklicht. Es gebe zu viele Zwangsmaßnahmen in Deutschland und beispielsweise schwer zu erklärende Schwankungen zwischen Bundesländern bei der Anzahl der Zwangseinweisungen in die Psychiatrie.

4.7 Zusammenfassung

Konzeption

Die inhaltlichen Analysen zeigen, dass die Artikel der UN-BRK den definierten Handlungsfeldern und Querschnittsthemen des NAP vollständig zugeordnet werden können. Insofern sind die Voraussetzungen für eine umfassende Beschäftigung mit den Bestimmungen der UN-BRK grundsätzlich gegeben. Darüber hinaus werden **kaum konkrete Bezüge zwischen den Zielen oder Maßnahmen des NAP und den Bestimmungen der UN-BRK** hergestellt. Abweichend von einem idealtypischen Aktionsplan (vgl. Kapitel 3.1.4) fehlt zudem die durchgängige Definition überprüfbarer Umsetzungsziele.

Strukturelle Merkmale des Maßnahmenkatalogs und Umsetzungsstand

Der nach Handlungsfeldern untergliederte Maßnahmenkatalog (vgl. Kapitel 4.2.1 und 4.2.3) des NAP ist umfassend und beinhaltet insgesamt 242 Maßnahmen, darunter 29 Maßnahmen, die nach Beschluss des NAP im Kabinett ergänzt wurden. Fast die Hälfte der Maßnahmen entfällt auf die drei Handlungsfelder „Arbeit und Beschäftigung“, „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“ sowie „gesellschaftliche und politische Teilhabe“. Etwa jede fünfte Maßnahme hat bereits vor Verabschiedung des NAP begonnen.

Der Maßnahmenkatalog ist in sich sehr vielfältig. Sortiert nach den im Vordergrund stehenden **Schwerpunkten**, handelt es sich bei den Maßnahmen am häufigsten um „Förderprogramme, Modellprojekte und Programme zur Förderung von anwendungsbezogener Forschung und Entwicklung“, „Maßnahmen der Öffentlichkeit und des fachlichen Austauschs“ sowie „Forschungsaufträge“. Innerhalb der Handlungsfelder zeigen sich recht unterschiedliche Schwerpunkte:

- Auffällig ist ein starker Fokus auf Forschungsaktivitäten in den Handlungsfeldern „Bildung“ und „Kinder, Jugendliche, Familien und Partnerschaft“, die dort knapp die Hälfte aller Maßnahmen ausmachen.
- Im Handlungsfeld „Ältere Menschen“ prägen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und des fachlichen Austauschs das Bild.
- Der tendenziell besonders kostenintensive Maßnahmentyp „Förderprogramme“ findet sich am häufigsten in den Handlungsfeldern „Bauen und Wohnen“, „Kultur und Freizeit“, „Frauen“ und „Arbeit und Beschäftigung“ (in der Reihenfolge des relativen Anteils des Maßnahmentyps).

Bezogen auf den gesamten Maßnahmenkatalog liegt die **Verantwortung** für die Maßnahmen am häufigsten in der Hand des BMAS. Auch das BMFSFJ übernimmt im NAP eine sehr aktive Rolle. Ressorts mit übergreifenden Zuständigkeiten (Finanzen, Justiz) verantworten im Vergleich wenige Maßnahmen. In der Betrachtung der Handlungsfelder bilden sich die Ressortzuständigkeiten ab: So ist beispielsweise – wie zu erwarten – im Handlungsfeld „Bildung“ das BMBF für viele Maßnahmen verantwortlich, im Handlungsfeld „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“ das BMG, im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“ das BMVBS. Im Handlungsfeld „Persönlichkeitsrechte“ ist das BMJ allein für die Maßnahmen verantwortlich.

Gut zwei Drittel des Maßnahmenkatalogs richten sich **ausschließlich an Menschen mit Behinderungen**, d. h. sie wurden speziell für diese Zielgruppe initiiert. Auch hier zeigen sich Unterschiede zwischen den Handlungsfeldern:

- Im Handlungsfeld „Ältere Menschen“ haben alle Maßnahmen die Gruppe der älteren Menschen insgesamt im Blick. Ebenso zielt die Mehrzahl der Maßnahmen im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“ auf ältere Menschen im Allgemeinen. Auch für die Maßnahmen im Handlungsfeld „Persönlichkeitsrechte“ lässt sich feststellen, dass Menschen mit Behinderungen häufig als eine Zielgruppe neben anderen erreicht werden sollen.
- Im Gegensatz dazu richten sich die Maßnahmen in den Handlungsfeldern „Arbeit und Beschäftigung“, „Frauen“, „Kultur und Freizeit“, „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“ sowie „Internationale Zusammenarbeit“ überwiegend speziell an die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen.

Bei 71 Prozent der Maßnahmen berichten die Focal Points, dass eine Form der **Beteiligung der Zivilgesellschaft** bei der Maßnahmenentwicklung und/oder -umsetzung stattgefunden hat.

Hinsichtlich des **Umsetzungsstands** (vgl. Kapitel 4.2.2) lässt sich feststellen, dass sich knapp die Hälfte der Maßnahme noch in der Umsetzungsphase befindet. 37 Prozent sind bereits abgeschlossen (Stand 31.12.13). Dabei zeigen sich nur geringe Unterschiede zwischen den 12 Handlungsfeldern.

Bezüge der Maßnahmen zur UN-BRK

Wie bereits mit Blick auf die Konzeption des NAP festgestellt, bleiben die Bezüge zwischen NAP und UN-BRK auch auf der Maßnahmenebene überwiegend unklar (vgl. Kapitel 4.2.3). In den Einleitungen zu den Handlungsfeldern werden zwar die für ein Handlungsfeld relevanten Artikel benannt, anschließend jedoch nicht weiter ausgeführt. Daher müssen die Bezüge zwischen UN-

BRK und Maßnahmen analytisch hergestellt werden. Dies führt bei der Vielzahl der Maßnahmen und der unterschiedlichen Qualität der Maßnahmenbeschreibungen nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen.

Insgesamt betrachtet, entsteht durch die analytische Zuordnung das Bild, dass die Bestimmungen der UN-BRK relativ umfassend durch Maßnahmen thematisiert werden. Dennoch gibt es in allen Handlungsfeldern einzelne Bestimmungen, zu denen es keine Maßnahmen gibt. In vielen Fällen vertritt die Bundesregierung hier die Position, dass kein Handlungsbedarf vorliege oder die Umsetzung der Bestimmungen nicht in ihrer Zuständigkeit liege. Diese Gründe werden jedoch nur teilweise im NAP, aber überwiegend im Staatenbericht der Bundesregierung dargestellt.

Berücksichtigung der Querschnittsthemen des NAP

Mit Blick auf die Querschnittsthemen des NAP (vgl. Kapitel 4.3) lässt sich feststellen, dass diese in unterschiedlicher Intensität in den Handlungsfeldern aufgegriffen werden. Im NAP gibt es in den meisten Handlungsfeldern Maßnahmen, die sich mit dem Thema Barrierefreiheit beschäftigen. Selbstbestimmung und Assistenzbedarf sind Themen, die in einigen Handlungsfeldern mit Maßnahmen aufgegriffen werden. Das Thema Gender Mainstreaming ist maßnahmenseitig vorrangig auf das Handlungsfeld „Frauen“ konzentriert, Gleichstellung auf das Handlungsfeld „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“. Die Themen Migration und Vielfalt von Behinderung werden im NAP kaum thematisiert.

Berücksichtigung zentraler Ergebnisse aus dem Teilhabebericht

Zusammenfassend wird deutlich, dass der NAP viele der Handlungserfordernisse behandelt, die durch den zwei Jahre nach seiner Verabschiedung erschienenen Teilhabebericht empirisch festgestellt bzw. bestätigt wurden (vgl. Kapitel 4.4). Insbesondere für die Bereiche Wohnen, Mobilität, Gesundheit, Freizeit, Kultur und Sport lässt sich feststellen, dass hier bestehende Defizite aufgegriffen und Verbesserungspotenziale mit thematisch eng bezogenen Maßnahmen hinterlegt werden. In Bezug auf die Bereiche Bildung, Einkommen und öffentlicher Raum finden sich im NAP kaum konkrete Maßnahmen, die direkt auf die im Teilhabebericht festgestellten Defizite Bezug nehmen. Eine Besonderheit ergibt sich beim Thema Gewalt, das im NAP umfassend mit Blick auf Kinder und Jugendliche sowie Frauen, nicht jedoch mit Blick auf Männer mit Behinderungen behandelt wird, obwohl auch diese Gruppe laut Teilhabebericht einer Gefährdung unterliegt.

Berücksichtigung zentraler Forderungen aus der Zivilgesellschaft

Zur Analyse wurde hier der „Erste Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland“ herangezogen, der die gemeinsamen Einschätzungen der unter dem Dach der BRK-Allianz vereinigten zivilgesellschaftlichen Akteure umfasst (vgl. Kapitel 4.5). Übergreifend kommt die BRK-Allianz zu dem Schluss, dass aus ihrer Sicht die Ergebnisse der inhaltlichen Beteiligung der Zivilgesellschaft im NAP in zu geringem Maße berücksichtigt wurden. Direkte thematische oder maßnahmenspezifische Lücken im NAP werden in Bezug auf die Artikel 4, 6, 7, 14, 16, 24 und 27 benannt.

Einschätzungen von verschiedenen Akteuren zu Konzeption und Maßnahmen

Die ausgewerteten Stellungnahmen aus den Workshops (vgl. Kapitel 4.6) zeigen, dass zwischen den Kritikpunkten der Zivilgesellschaft (NAP-Ausschuss und Inklusionsbeirat) und der Monitoring-Stelle Überschneidungen bestehen. Die Kernpunkte dieser gemeinsamen Kritik sind:

- eine insgesamt als unzureichend empfundene Orientierung und **Rückbindung des NAP** an die Bestimmungen der UN-BRK sowie der sozialpolitische Charakter, den er durch die Strukturierung nach Handlungsfeldern erhalten hat.
- der Verzicht auf eine systematische und empirische Bestimmung von **Handlungsbedarfen**.
- der Verzicht auf eine systematische **Überprüfung des existierenden Rechts auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK** und auf mögliche Verbesserungen zu seiner Verwirklichung (Gewährleistung und Wahrnehmung von Rechten).
- die fehlende Bestimmung sofort **umzusetzender Rechte**.
- das Fehlen von **verbindlichen und überprüfbaren Zielen** und die Ableitung **geeigneter Maßnahmen** zur Erreichung dieser Ziele.
- das **Ausklammern einzelner Bestimmungen** aus der UN-BRK, die sich nicht oder nur in unzureichender Weise den Handlungsfeldern zuordnen lassen, z. B. Artikel 12 „Gleiche Anerkennung vor dem Recht“ oder Artikel 28 „Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz“.

- die nicht durchgängige Beachtung der **Querschnittsthemen** des NAP in den Handlungsfeldern.
- die weitgehende Begrenzung des NAP auf den **Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung**.

Dabei wird von den Akteuren anerkannt, dass ein idealtypischer Aktionsplan aufgrund des großen Koordinierungs- und Abstimmungsaufwands nicht ohne Weiteres zu erwarten war. Insofern ist die Kritik konstruktiv als Beitrag zur Weiterentwicklung des NAP zu verstehen.

Auch die an dem Workshop teilnehmenden Focal Points der Ressorts teilten die Einschätzung, dass dem NAP bislang ein **Zielsystem** fehle. Zudem wurde angeregt, Maßnahmen zukünftig stärker auf Basis festgestellter Lücken in der Umsetzung der UN-BRK in **Abstimmung zwischen BMAS und den zuständigen Ministerien** zu entwickeln.

5 Akteure und Prozesse

Dieses Kapitel befasst sich mit dem Entwicklungs- und Umsetzungsprozess des NAP. Den Ausführungen liegen die von Knoepfel et al. sowie von Renate Mayntz und Fritz Scharpf entwickelten Ansätze der Politikanalyse zugrunde.^{174/175} Beide Analysekonzepte ermöglichen es, Akteure zu beschreiben, die mit spezifischen Ressourcen ausgestattet sind und in einem durch institutionalisierte (Spiel-)Regeln definierten Politikfeld interagieren. Die Ansätze legen dabei ein weites Verständnis von Handlungsressourcen zugrunde. Hierzu zählen nicht nur die personelle und finanzielle Ausstattung, sondern beispielsweise auch die organisatorische Verankerung, die Rolle und das Mandat sowie die Einbindung in Prozesse und Interaktionen. Was die Interaktionen betrifft, kann es sich hier um formale Formen der Zusammenarbeit und Abstimmung handeln, wie beispielsweise Ressortabstimmungen innerhalb der Bundesregierung oder die Verbändeanhörungen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses. Es werden aber auch informelle Arrangements in die Politikanalyse einbezogen.

Durch die systematische Beschreibung von Ressourcen und Interaktionen kann in Bezug auf die sich hier stellende Evaluationsfrage eingeschätzt werden, ob die in den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess des NAP involvierten Akteure unter den gegebenen Rahmenbedingungen ihre jeweiligen Aufgaben und Rollen, wie sie im Kapitel 3.2.4 mit den Begriffen gesamtverantwortliche Steuerung, Partizipation und Überwachung hergeleitet wurden, angemessen wahrnehmen können. Die entsprechenden Analysen werden in Kapitel 5.2 aufbereitet. Ihnen wird in Kapitel 5.1 eine chronologische Rekonstruktion der NAP-Prozesse vorangestellt. Sie zeigt, welche Akteure wann und in welcher Form in die Entwicklung und Umsetzung des NAP eingebunden waren. In Kapitel 5.3 wird schließlich aus der Prozessperspektive die Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Entstehungsphase des NAP im Rahmen der Workshops und Kongresse untersucht. Die Analyse schließt mit einer Bewertung der Untersuchungsergebnisse in Kapitel 5.4 ab.

¹⁷⁴ Knoepfel et al. 2011.

¹⁷⁵ Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995, S. S.39-72.

5.1 Entwicklungs- und Umsetzungsphasen des NAP

Der bisherige Verlauf der NAP-Prozesse lässt sich anhand der jeweils im Vordergrund stehenden Aufgaben in sieben Phasen unterteilen:

1. Einstiegsphase (In-Kraft-Treten der UN-BRK / 26.03.2009 bis Koalitionsvertrag / 26.10.2009)
2. Interne Konzeptionsphase (Koalitionsvertrag / 26.10.2009 bis Ende Januar 2010)
3. Vorbereitungsphase für den Entwicklungsprozess des NAP (Februar 2010 bis April 2010)
4. Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung (Mai 2010 bis Anfang November 2010)
5. Phase der Entwurfserstellung (Kongress „Teilhabe braucht Maßnahmen“ / 04.11.2010 bis Referentenentwurf NAP / 27.04.2011)
6. Abstimmungs- und Anhörungsphase (Referentenentwurf NAP / 27.05.2011 bis Kabinettsbeschluss NAP / 15.06.2011)
7. Umsetzungsphase (seit 15.06.2011)

Einstiegsphase (In-Kraft-Treten der UN-BRK / 26.03.2009 bis Koalitionsvertrag / 26.10.2009)

Am 26. März 2009 trat die UN-BRK in Deutschland in Kraft. Die politische Zuständigkeit für die Umsetzung der UN-BRK lag zu diesem Zeitpunkt im behindertenpolitischen Grundsatzreferat des BMAS. In dieser Phase wurden auf verschiedenen politischen und zivilgesellschaftlichen Ebenen die Optionen zur Umsetzung der Konvention, u. a. auch die Entwicklung eines Aktionsplans, diskutiert.^{176/177}

¹⁷⁶ Vgl. beispielsweise: http://sovd.de/fileadmin/downloads/pdf/sonstiges/1_-_Sozial-Info_UN-Behindertenrechtskonvention_2009-04-20.pdf

¹⁷⁷ BR-Drucksache 663/09 (Beschluss): Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe.

Interne Konzeptionsphase (Koalitionsvertrag / 26.10.2009 bis Ende Januar 2010)

Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 wurde von CDU, CSU und FDP vereinbart, dass ein NAP zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland entwickelt werden soll. Die Federführung für die Entwicklung und Umsetzung übernahm das BMAS durch das behindertenpolitische Grundsatzreferat. Dieses führte im Anschluss an den Koalitionsvertrag erste konzeptionelle Vorarbeiten durch und es erfolgten erste ressortübergreifende Abstimmungen.

Ende Januar 2010 wurde diese Phase mit der Vorlage eines Konzeptes für einen NAP abgeschlossen. Dieses Konzept umfasste Festlegungen für die Ausgestaltung der Beteiligungsprozesse (Durchführung von zwei Kongressen, Gründung des Inklusionsbeirates), sowie Orientierungspunkte für die Strukturierung des NAP nach Lebensbereichen (Handlungsfeldern).

Vorbereitungsphase für den Entwicklungsprozess des NAP (Februar 2010 bis April 2010)

Die Ergebnisse der konzeptionellen Vorarbeiten wurden vom BMAS sowohl den anderen Ressorts der Bundesregierung als auch den Ländern vorgestellt.

Am 24. März 2010 führte das BMAS zudem eine Informationsveranstaltung für Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft durch. Die Veranstaltung richtete sich an einen breiten Adressatenkreis aus Behinderten-, Sozial- und Wohlfahrtsverbänden sowie Sozialpartnern. Insgesamt nahmen ca. 120 Personen teil. Im Anschluss an diese Informationsveranstaltung wurde am gleichen Tag ein weiterer Workshop mit Verbänden behinderter Menschen durchgeführt. Hier wurden die Handlungsfelder und Querschnittsthemen des NAP diskutiert und festgelegt.

Eine wissenschaftliche Begleitung der Vorbereitungsphase erfolgte durch die Hertie School of Governance.¹⁷⁸

¹⁷⁸ BMAS 2011, S. 106.

Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung (Mai 2010 bis Anfang November 2010)

An die Vorbereitungsphase schloss sich die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung an.

Zu Beginn dieser Phase wurde am 18. Mai 2010 vom Deutschen Behindertenrat ein Forderungskatalog für einen NAP zur Umsetzung der UN-BRK veröffentlicht. Dieser enthielt auch prozessuale Anforderungen (vgl. Kapitel 3.2.3).

Der erste vom BMAS organisierte öffentliche Kongress „Teilhabe braucht Visionen“ wendete sich an einen breiten Kreis zivilgesellschaftlicher Akteure und fand am 23. Juni 2010 statt. Rund 300 Personen nahmen am Kongress teil. Gegenstand des Kongresses war eine Diskussion zu den Leitgedanken und Zielen der zentralen Handlungsfelder des NAP. Parallel hierzu gab es die Möglichkeit einer Online-Beteiligung. Diese wurde über die Webseite www.einfach-teilhabe.de des BMAS barrierefrei organisiert und war von Mai 2010 bis Juli 2010 aktiv.

Am 04. November 2010 fand ein zweiter Kongress „Teilhabe braucht Maßnahmen“ unter Beteiligung der Bundes- und Landesministerien zusammen mit den Kommunen, den Sozial-, Wohlfahrts- und Behindertenverbänden sowie der organisierten Zivilgesellschaft statt. Im Rahmen des Kongresses wurden konkrete Maßnahmen und Projekte zur Umsetzung diskutiert. Auch parallel zu diesem Kongress gab es zwischen Oktober und November 2010 die Möglichkeit zur barrierefreien Online-Beteiligung über die Webseite www.einfach-teilhabe.de.

Die Ergebnisse beider Kongresse wurden vom BMAS mit den Ressorts intensiv diskutiert.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft fand ab Oktober 2010 mit der auf Wunsch der Verbände erfolgten Einberufung des NAP-Ausschusses sowie der Gründung des Inklusionsbeirates eine institutionalisierte Form. Während der NAP-Ausschuss direkt zur Umsetzung des NAP berät und beim BMAS angesiedelt wurde, ist der Inklusionsbeirat beim Staatlichen Koordinierungsmechanismus des bzw. der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen angesiedelt und begleitet die Umsetzung der UN-BRK insgesamt.

Phase der Entwurfserstellung (Kongress „Teilhabe braucht Maßnahmen“ / 04.11.2010 bis Referentenentwurf NAP / 06.04.2011)

Die Erstellung des Referentenentwurfs des NAP erfolgte unter Federführung und Koordination des BMAS in enger Abstimmung mit den Ressorts. Die Verantwortung für die Entwicklung der Maßnahmen lag bei den fachlich zuständigen Ressorts der Bundesregierung.

Abstimmungs- und Anhörungsphase (Referentenentwurf NAP / 06.04.2011 bis Kabinettsbeschluss NAP / 15.06.2011)

Der Referentenentwurf wurde den Ressorts am 6. April 2011 sowie den Behindertenverbänden und beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteuren am 27. April 2011 zur Stellungnahme übersandt. Eine Verbändeanhörung hierzu fand am 17. Mai 2011 statt. Das Verfahren der Anhörungsphase folgte den Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Im Ergebnis wurde der NAP am 15. Juni 2011 vom Bundeskabinett verabschiedet.

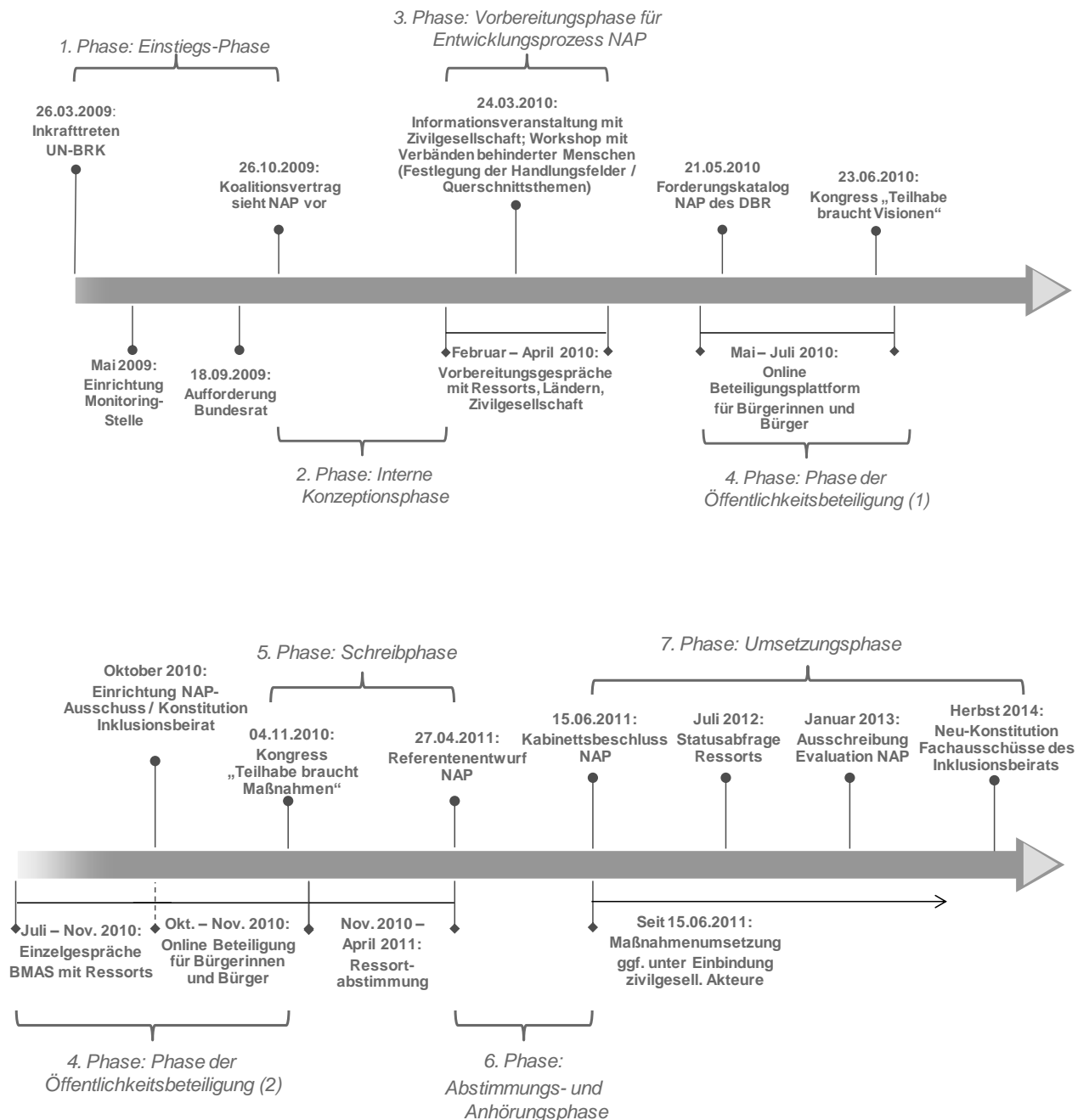
Umsetzungsphase (seit 15.06.2011)

Mit dem Kabinettsbeschluss vom 15. Juni 2011 trat der NAP in die Umsetzungsphase ein. Als staatliche Anlaufstelle war das behindertenpolitische Grundsatzreferat des BMAS zentraler Ansprechpartner für den NAP und übernahm eine Steuerungs- und Koordinierungsfunktion. Am 01. Juni 2012 wurde der Nationale Focal Point (NFP) in ein eigenes Fachreferat im BMAS überführt. Mit dem Kabinettsbeschluss wurden die Ansprechpartner in den Ressorts auch offiziell als Focal Points der Ressorts benannt.

Im Juli 2012 erfolgte durch den NFP eine erste Statusabfrage zur Maßnahmenumsetzung bei den Ressorts. Dabei wurde erfasst, welche Maßnahmen von den Ressorts bereits umgesetzt wurden, noch aktiv sind und bei welchen Maßnahmen mit der Umsetzung noch nicht begonnen wurden. Zusätzlich wurden von den Ressorts neu hinzugekommene Maßnahmen, die bei Kabinettsbeschluss noch nicht feststanden, an den NFP gemeldet.

Abbildung 5-1 stellt die vorgestellten Phasen auf einer Zeitleiste dar:

Abbildung 5-1: Zeitleiste für die Entwicklung und Umsetzung des NAP (März 2009 bis Herbst 2014)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG.

5.2 Handlungsressourcen

Im folgenden Kapitel wird die Kongruenz zwischen Aufgabe und Rolle der im NAP-Prozess beteiligten Akteure auf der einen Seite und den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsressourcen auf der anderen Seite untersucht. Hierfür wird entsprechend den oben skizzierten politikanalytischen Ansätzen jeder Akteur anhand seiner wesentlichen Handlungsressourcen

- Organisation,
- Rolle und Mandat,
- personelle und finanzielle Ressourcen sowie
- Interaktionen

beschrieben. Außerdem werden das Selbstverständnis der Akteure und die Einschätzung ihrer Ressourcen dargestellt. Die Informationen stammen aus vorliegenden Dokumenten und aus den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Workshops (vgl. Kapitel 2.2).

5.2.1 Nationaler Focal Point

a) Handlungsressourcen

Organisation

Der Nationale Focal Point (NFP) wurde mit Kabinettsbeschluss zur Ratifizierung der UN-BRK im Jahr 2008 offiziell im BMAS eingerichtet und ist seit Juni 2012 in einem für die Wahrnehmung dieser Aufgabe eigens eingerichteten Referat des BMAS angesiedelt.

Rolle und Mandat

Als federführendes Bundesministerium für die Entwicklung des NAP übernahm das BMAS den Koordinations- und Abstimmungsprozess mit den weiteren Bundesministerien und organisierte den Dialog mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren. Gleichzeitig war das BMAS für die Entwicklung von NAP-Maßnahmen zuständig, die in die eigene Ressortzuständigkeit fielen.

Der NFP bildet die staatliche Anlaufstelle zur Umsetzung der UN-BRK nach Artikel 33 Absatz 1 UN-BRK. Er besitzt damit eine hohe fachliche Legitimation gegenüber dem eigenen Haus, der Bundesverwaltung und der Öffentlichkeit. Dies spiegelt sich in seinen Aufgaben wider: Er trägt die Verantwortung für die

Umsetzung der ressortübergreifenden Maßnahmen und für die Maßnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich, für die Evaluation und Fortschreibung des NAP sowie für die Erstellung von Stellungnahmen zu Grundsatzfragen der UN-BRK. Weitere Aufgaben sind die Vernetzung der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure, die Betreuung des NAP-Ausschusses sowie das Werben für eigene Aktionspläne und die Einrichtung eigener Anlaufstellen zur Umsetzung der UN-BRK bei Ländern, Kommunen und Akteure der Zivilgesellschaft.¹⁷⁹

Personelle und finanzielle Ressourcen

Im Grundsatzreferat standen für die Entwicklung des NAP zunächst 1,5 Vollzeitstellen (Vollzeitäquivalente=VZÄ) zur Verfügung. Im Laufe der Abstimmungs- und Koordinationsphase mit den anderen Ressorts Ende des Jahres 2010 wurde die Personalkapazität auf 2,5 VZÄ erhöht. Mit Eintritt in die Umsetzungsphase des NAP umfasst die Personalkapazität des neu eingerichteten Referats zum Stand 01. Juni 2014 insgesamt 5,5 VZÄ, davon eine befristete Projektstelle und eine befristete Abordnung.

Die finanziellen Ressourcen des BMAS für den NAP und den Teilhabebericht lagen im Jahr 2013 bei 3,6 Mio. Euro. Im Jahr 2014 stehen 3,5 Mio. Euro zur Verfügung.

Prozesse und Interaktionen

Das BMAS steuert und koordiniert über den NFP den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess des NAP als federführendes Ministerium. Durch diese Funktion ist der NFP die zentrale gestaltende Kraft für alle ressortübergreifenden Angelegenheiten des NAP, ohne jedoch ein politische Weisungsbefugnis gegenüber den anderen Ressorts zu haben.

Fachpolitische Informationen aus den Ressorts erhält der NFP durch eigene Recherchen oder Anfragen, über die von ihm selbst organisierten Tagungen und Workshops, über die Teilnahme an Sitzungen und über Gespräche. Zum Umsetzungsstand der NAP-Maßnahmen führt er regelmäßige Statusabfragen bei den Maßnahmenverantwortlichen durch.

Der NFP setzt den organisatorischen Rahmen für die Arbeit des NAP-Ausschusses, hat einen Gaststatus bei den Sitzungen des

¹⁷⁹ Aktuell werden in fast allen Bundesländern entweder eigene Aktions- und Maßnahmenpläne vorbereitet oder sie wurden bereits verabschiedet, u. a. der Aktionsplan der Landesregierung in NRW vom 03. Juli 2012. Bisher ohne in Kraft getretenen Aktionsplan sind noch fünf Bundesländer (Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein; Stand: September 2013). In diesen Ländern (bis auf Sachsen) ist der Aktionsplan entweder geplant oder bereits in Vorbereitung.

Inklusionsbeirats und führt regelmäßige Konsultationen mit der Monitoring-Stelle durch (siehe jeweils in den folgenden Abschnitten).

b) Selbstverständnis und Einschätzung

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Workshops verdeutlichen, dass das Selbstverständnis des NFP von dem Ziel geprägt ist, die Umsetzung der UN-BRK ressortübergreifend voranzutreiben und dabei die Einbindung einer Vielzahl politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure zu gewährleisten. Die umfassende Beteiligung soll möglichst bei allen relevanten gesellschaftlichen Akteuren eigene Aktivitäten zur Umsetzung der UN-BRK anregen.

Aus Sicht des NFP haben sich mit der Einrichtung eines eigenen Referates für den NFP die personellen Ressourcen verbessert. Gleichwohl werden die Ressourcen angesichts des umfänglichen Aufgabenkanons des Referates weiterhin als knapp bemessen eingeschätzt. Insbesondere die geforderte Einbindung der Zivilgesellschaft sowie die notwendigen Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse in alle Richtungen seien sehr zeitintensiv und könnten mit dem verfügbaren Personal nicht zur Zufriedenheit aller Akteure bewältigt werden.

5.2.2 Focal Points der Ressorts

a) Handlungsressourcen

Organisation

Über die Einrichtung und organisatorische Ansiedlung der Focal Points entscheiden die Ressorts selbstverantwortlich. Im Ergebnis befinden sie sich entweder in Fachreferaten oder in Grundsatzreferaten der Ministerien.

Auch der Grad der Institutionalisierung variiert. Während in einigen wenigen Ressorts der Focal Point im Geschäftsverteilungsplan und/oder im Organigramm aufgeführt ist, ist dies in der Regel nicht der Fall.

Rolle und Mandat

Die Focal Points der Ressorts sind Bestandteil der Staatlichen Anlaufstellen, aufgrund ihrer Ressortverankerung jedoch organisatorisch vom Nationalen Focal Point getrennt. Sie sind Ansprechpartner für alle die UN-BRK betreffenden fachpolitischen Angelegenheiten und übernehmen hierfür im Ressort die Koordinierung. Für einzelne Maßnahmen des NAP tragen sie selten Verantwortung, diese liegt in den meisten Fällen bei den jeweiligen Fachreferaten.

Personelle und finanzielle Ressourcen

Die Aufgabe „Focal Point“ wird in der Regel von einer Person wahrgenommen, die daneben noch weitere Aufgaben verantwortet. Der „Stellenwert“ der Focal Point-Aufgabe im Aufgabenspektrum schwankt dabei zwischen den Bundesministerien erheblich und reicht von „marginal“ bis „hoch“. Finanzielle Mittel zur Umsetzung der Maßnahmen werden auf der Grundlage der Eckwerte für den Finanzplan bis 2015 im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bereit gestellt.¹⁸⁰ Darüber hinaus stehen in den Ressorts keine gesondert ausgewiesenen Haushaltsmittel für die Umsetzung des NAP zur Verfügung.

Prozesse und Interaktionen

Das BMAS informierte die Ressorts bereits vor der Phase der Entwurfserstellung in einer Informationsveranstaltung über die Absicht, den NAP zu entwickeln. Im Anschluss wurden die Ressorts in regelmäßigen Abständen durch das BMAS eingebunden. Aus dieser Einbindung heraus entwickelten sich die Focal Points der Ressorts. Über den Maßnahmen-Kongress kamen die Focal Points in direkten Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dieser setzt sich u. a. im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen des NAP-Ausschusses fort.

Im Rahmen des NAP-Entstehungsprozesses tauschten sich die Focal Points der Ressorts zur konzeptionellen Ausgestaltung mit dem BMAS aus und koordinierten die Benennung der Ressortmaßnahmen mit den Fachreferaten und dem BMAS.

b) Selbstverständnis und Einschätzungen

Die Focal Points verstehen sich vor allem als ressortinterne Koordinatoren und zentrale Ansprechpartner, insbesondere für das BMAS bzw. den NFP. Zum Teil sehen sie sich auch als Impulsgeber für die Umsetzung der UN-BRK innerhalb der Zuständigkeit ihrer Häuser, stoßen hier aber nach eigener Einschätzung vielfach an ihre Kapazitätsgrenzen.

Aus Sicht der Focal Points der Ressorts ist die Umsetzung der UN-BRK sowohl in ihren Häusern als auch in ihren Referaten überwiegend noch ein Randthema. Der Großteil der Arbeitszeit der Referate entfalle auf die Bearbeitung ihrer jeweiligen Fachthemen. Die Arbeitszeit, die für Focal Point-Aufgaben aufgewendet werden kann, wird daher als knapp bemessen eingeschätzt. Nicht nur aus Arbeitszeitgründen, sondern auch wegen des fehlenden

¹⁸⁰ BMAS 2011, S. 25.

inhaltlichen Austauschs wird es als nachteilig empfunden, dass in der Regel nur eine Person je Ressort die Aufgabe des Focal Points wahrnehme.

Sehr positiv äußern sich die Focal Points der Ressorts über die Zusammenarbeit mit dem BMAS bzw. dem NFP. Das BMAS habe durch Denkanstöße und die Dokumentation der Kongresse Handlungsoptionen aufgezeigt und damit eine praxisnahe Orientierung für die Auswahl von Maßnahmen für den NAP gegeben.

Auch das BMAS wertet die mit den Focal Points entstandene Struktur als wichtigen Mehrwert, da durch die Focal Points das breite Spektrum der Forderungen der UN-BRK gezielt in die Ressorts transportiert werden könne. Sie würden auch die Bewusstseinsbildung für die Belange von Menschen mit Behinderungen in den Ressorts maßgeblich stärken.

5.2.3 NAP-Ausschuss

a) Handlungsressourcen

Organisation

Der NAP-Ausschuss wurde auf ausdrücklichen Wunsch der Behindertenverbände im Oktober 2010 eingerichtet. Er ist beim BMAS angesiedelt und wird durch den NFP beim BMAS betreut.

Rolle und Mandat

Als eine im NAP aufgeführte Maßnahme hat der NAP-Ausschuss die Funktion eines Beratungsgremiums für das BMAS bzw. den NFP sowie für die Ressorts und deren Focal Points. Er stellt eine Form der Einbindung der Zivilgesellschaft dar, die sich auf Artikel 4 Absatz 3 der UN-BRK stützt, der die enge Konsultation und aktive Einbeziehung der Menschen mit Behinderungen bei Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Umsetzung der UN-BRK sowie bei anderen Entscheidungsprozessen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, vorsieht.¹⁸¹

Der Ausschuss soll durch den NFP über die Umsetzung des NAP informiert werden und kann hierzu Stellungnahmen abgeben. Auch in die Evaluation und Fortschreibung des NAP soll der NAP-Ausschuss eingebunden werden.¹⁸² Formale Verfahrensregeln bzw. Beteiligungsstandards bezüglich der Arbeit des NAP-Ausschusses sind jedoch nicht festgelegt.

¹⁸¹ BMAS 2011, S. 108.

¹⁸² BMAS 2011, S. 111.

Die Mitglieder des NAP-Ausschusses berichten den Mitgliedseinrichtungen ihrer Verbände regelmäßig über ihre Arbeit und die Umsetzungsfortschritte des NAP.

Personelle und finanzielle Ressourcen

Der NAP-Ausschuss besteht aus zehn Vertreterinnen und Vertretern der Behinderten-, Sozial- und Wohlfahrtsverbände, der Sozialpartner und der Wissenschaft. Für die Durchführung der Sitzungen stehen im Haushalt des BMAS entsprechende Mittel zur Verfügung.

Prozesse und Interaktionen

In der Entstehungsphase des NAP hat der NFP den inhaltlichen Aufbau und die Struktur des Aktionsplans mit dem NAP-Ausschuss beraten. Eine weitergehende Einbindung zur Konzeption und inhaltlichen Ausgestaltung sowie zur Maßnahmenentwicklung erfolgte nicht.

In der Umsetzungsphase findet der fachliche Austausch mit dem NFP und den Focal Points der Ressorts im Rahmen der Sitzungen des NAP-Ausschusses statt. Hierzu werden die Focal Points eingeladen, um über relevante Themen zu diskutieren, über die Aktivitäten im jeweiligen Ressort Auskunft zu geben und ihre Positionen darzulegen. Dieser Einladung kamen alle Ressorts bisher mindestens einmal nach, sodass der NAP-Ausschuss im Verlauf des Umsetzungsprozesses seine Rolle und Bekanntheit in der Bundesverwaltung erhöhen konnte und Gelegenheit hatte, seine Positionen mit denen der Ressorts auszutauschen.

Darüber hinaus wird der NAP-Ausschuss durch den NFP über Vorhaben und Entwicklungen zur Umsetzung der UN-BRK informiert und hat seinerseits die Möglichkeit, Empfehlungen auszusprechen. Eine formelle Regelung, wie mit seinen Empfehlungen umzugehen ist, gibt es nicht.

b) Selbstverständnis und Einschätzungen

Im Workshop mit den Mitgliedern des NAP-Ausschusses wurde deutlich, dass diese die Möglichkeit des fachlichen Austauschs mit dem NFP und den verantwortlichen Ansprechpartnerinnen und -partnern der Ministerien als sehr positiv bewerten.

Das Selbstverständnis der Ausschussmitglieder geht jedoch über die Rolle eines reinen Beratungsgremiums hinaus. Es besteht vielmehr der Anspruch einer mitgestaltenden Beteiligung. So wollte sich der NAP-Ausschuss ursprünglich bereits intensiv am Erstellungsprozess des NAP beteiligen. Da dies nicht möglich gewesen sei, legt er Wert auf eine distanzierte Position gegenüber dem NAP. Zusätzlich verbindet der NAP-Ausschuss mit dem

Selbstverständnis einer mitgestaltenden Beteiligung einen kontinuierlichen Fachaustausch, der auch Informationen umfasst, wie mit seinen Anregungen und Empfehlungen seitens der Bundesregierung weiter verfahren wurde bzw. welche Maßnahmenvorschläge von den Ressorts aufgegriffen wurden.

Auch die Einbindung im Umsetzungsprozess erfüllt nicht den eigenen Anspruch des NAP-Ausschusses. Von den Teilnehmenden des Workshops wurde kritisiert, dass der Ausschuss zu wenige Informationen erhalte, das gelte insbesondere für den Umgang mit den Ergebnissen der Ausschusssitzungen. Er könne daher nicht beurteilen, ob die eigene Arbeit zu Konsequenzen führe. Bemängelt wird ein einseitiger Kommunikationsprozess ohne konkrete Berichtspflichten seitens des BMAS. Auch gebe es selten vorbereitende Unterlagen zu den Sitzungen. Zusammenfassend wurde festgestellt, dass es der Arbeit des Ausschusses an verbindlichen Verfahrensregeln und Beteiligungsstandards mangle.

5.2.4 Inklusionsbeirat und Fachausschüsse

a) Handlungsressourcen

Organisation

Der Inklusionsbeirat wurde im Oktober 2010 konstituiert und bildet das oberste Entscheidungsgremium der Staatlichen Koordinierungsstelle bei dem bzw. der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. Bis zum Ende der 17. Legislaturperiode unterstützten den Inklusionsbeirat vier Fachausschüsse.¹⁸³ Die Aufgabe der Fachausschüsse war es, dem Inklusionsbeirat fachlich zuzuarbeiten.

Rolle und Mandat

Gemäß Artikel 33 Absatz 1 der UN-BRK ist es der Auftrag des Inklusionsbeirates, die Umsetzung der UN-BRK zu unterstützen. Hierzu soll er den Informationsfluss sowohl in Richtung der staatlichen Anlaufstelle im BMAS als auch in Richtung der Zivilgesellschaft und soweit möglich zur Länderebene gewährleisten. Desweiteren gehört es zu den Aufgaben des Inklusionsbeirates, aktiv Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben und die Arbeit der Fachausschüsse des Inklusionsbeirates zu

¹⁸³ Dies waren die Fachausschüsse: Fachausschuss 1: Gesundheit, Pflege, Prävention, Rehabilitation; Fachausschuss 2: Freiheits- und Schutzrechte, Frauen, Partnerschaft und Familie, Bioethik; Fachausschuss 3: Arbeit und Bildung; Fachausschuss 4: Mobilität, Bauen, Wohnen, Freizeit, gesellschaftliche Teilhabe, Information und Kommunikation. Mit der Ernennung von Frau Verena Bentele zur neuen Behindertenbeauftragten im Januar 2014 wurde der Inklusionsbeirat reorganisiert. Im Herbst werden sich voraussichtlich wieder drei Fachausschüsse konstituieren.

koordinieren. So verfassen die Fachausschüsse nach erfolgtem Arbeitsauftrag durch den Inklusionsbeirat thematisch spezifische Stellungnahmen und Positionspapiere, die nach Zustimmung des Inklusionsbeirates an die zuständigen Ressorts weitergeleitet werden.

Personelle und finanzielle Ressourcen

Dem Inklusionsbeirat selbst gehören seit seiner Konstitution neben dem bzw. der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen zehn Mitglieder an. Dabei handelt es sich um Personen mit einer Behinderung und langjähriger Erfahrung in der Politik für Menschen mit Behinderungen. Den Vorsitz hat der bzw. die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. Einen Beobachterstatus haben zusätzlich das BMAS und die Monitoring-Stelle.

Über die Fachausschüsse des Inklusionsbeirates erfolgte eine breite Einbindung der Zivilgesellschaft. Ihre Mitgliederanzahl variierte zwischen 30 und 50 aus den Bereichen der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Kirchen, der Kosten- und Leistungsträger, der Leistungserbringer, der Wissenschaft und weiterer Vereinigungen.

Die Arbeit des Inklusionsbeirates als Bestandteil der Staatlichen Koordinierungsstelle wird durch eine Geschäftsstelle bei dem bzw. der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen unterstützt. Die Mitglieder des Inklusionsbeirates erhalten für ihre Aktivitäten eine Reisekostenerstattung.

Prozesse und Interaktionen

Der Inklusionsbeirat war an der Formulierung bzw. Erarbeitung des NAP nicht direkt beteiligt.¹⁸⁴ In der Umsetzungsphase beteiligte er sich über Stellungnahmen zu einzelnen Maßnahmen.

Die bisherigen Stellungnahmen wurden vom Inklusionsbeirat an die Ressorts und teilweise in den parlamentarischen Raum weitergeleitet.

b) Selbstverständnis und Einschätzungen

In Übereinstimmung mit dem Auftrag ist das Selbstverständnis des Inklusionsbeirates und seiner Fachausschüsse dadurch geprägt, die Umsetzung der UN-BRK insgesamt zu begleiten. Der NAP ist daher aus Sicht des Inklusionsbeirats nur ein Thema unter vielen, mit denen er sich beschäftigt.

¹⁸⁴ Allerdings waren einige Mitglieder des Inklusionsbeirates in ihrer Rolle als Verbändevertreter in den Formulierungsprozess eingebunden.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-BRK sieht der Inklusionsbeirat für sich zwei grundlegende Aufgaben, die nicht immer harmonieren. Einerseits habe er die Aufgabe, Vorschlägen aus der Zivilgesellschaft Gehör zu verschaffen und den Gesetzgeber kritisch zu begleiten. Andererseits wünsche die Politik, dass er in die Zivilgesellschaft hineinwirke, um in ihrem eigenen Wirkungsbereich die Umsetzung der UN-BRK aktiv voranzutreiben. Diese Ansprüche werden vom Inklusionsbeirat als Gratwanderung wahrgenommen.

Auch wenn der Inklusionsbeirat den NAP als Instrument zur Umsetzung der UN-BRK grundsätzlich begrüßt, steht er der vom Kabinett beschlossenen Version aufgrund der aus seiner Sicht unzulänglichen inhaltlichen Ausgestaltung kritisch gegenüber. Daher lehnt es der Inklusionsbeirat derzeit ab, sich an der Umsetzung des NAP aktiv zu beteiligen. Aus diesem Grund findet derzeit kein aktiver Dialog zwischen NFP und Inklusionsbeirat in konkretem Bezug auf den NAP und seine Maßnahmen statt.

Im Workshop wurde auch deutlich, dass die Arbeit des Inklusionsbeirats und seiner Fachausschüsse zu Beginn durch Unklarheiten über die Aufgabenstellung und nicht festgelegte Verfahren beeinträchtigt wurde. Es sei für die Mitglieder schwierig gewesen, sich selbst zu organisieren. Beispielsweise habe es lange gedauert, bis die Sprecherinnen und Sprecher der Fachausschüsse gewählt waren. Zudem sei die Rollenaufteilung zwischen Inklusionsbeirat und Fachausschüssen nicht geklärt gewesen. Auch die Vielfalt der in den Fachausschüssen versammelten Interessen habe die Arbeit schwierig gestaltet. Die gemeinsam erarbeiteten Positionen, die auf einem Minimalkonsens beruhten, seien für alle Beteiligten unbefriedigende Arbeitsergebnisse. Es fehlten notwendige Vereinbarungen, wie konträre Bewertungen und Forderungen z. B. durch Minderheitsvoten sichtbar gemacht werden können.

Generell haben die Mitglieder des Inklusionsbeirats den Eindruck, dass die von ihnen verfassten Stellungnahmen von der Ministerialbürokratie und vom Bundestag kaum wahrgenommen würden. Dies machen sie an den ausbleibenden Rückmeldungen hierzu fest. Die fehlende Nachvollziehbarkeit und Transparenz habe sich negativ auf die Motivation der Mitglieder von Inklusionsbeirat und Fachausschüssen ausgewirkt.

Es wird außerdem kritisiert, dass die Zivilgesellschaft im Inklusionsbeirat bislang weitgehend unter sich bleibe und die Ministerialverwaltung an einem direkten Dialog nicht interessiert sei. Auch würde der Inklusionsbeirat zu wenige Informationen über die politischen Prozesse zur Umsetzung der UN-BRK erhalten.

Zudem hätten fehlende finanzielle Mittel eigene Initiativen des Inklusionsbeirats verhindert, für die Umsetzung der UN-BRK zu werben. Überdies würden die einzelnen Behindertenorganisationen bei der Mitarbeit im Inklusionsbeirat auch aufgrund nicht ausreichender finanzieller Ausstattungen an ihre Grenzen stoßen.

5.2.5 Monitoring-Stelle

a) Handlungsressourcen

Organisation

Die Monitoring-Stelle ist eine Einrichtung am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR).

Rolle und Mandat

Sie wurde auf Grundlage eines Kabinettsbeschlusses im Oktober 2008 eingerichtet.

Der Auftrag der Monitoring-Stelle leitet sich aus Artikel 33 Absatz 2 der UN-BRK ab, der eine unabhängige Stelle vorsieht, die die Umsetzung der Konvention fördert, schützt und überwacht. Hierzu berichtet die Monitoring-Stelle im Rahmen des Berichtsprüfungsverfahrens dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen über die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland. Ihre Stellungnahme zum NAP hat sie zudem im Deutschen Bundestag vorgetragen.

Die Monitoring-Stelle erarbeitet Stellungnahmen und Empfehlungen aus menschenrechtlicher Perspektive zu politischen, behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen. Sie steht im informell-beratenden Austausch mit staatlichen wie zivilgesellschaftlichen Akteuren. So hat sie einen Beobachterstatus bei den Sitzungen des Inklusionsbeirats und informiert die zivilgesellschaftlichen Verbände im Rahmen von Informationsveranstaltungen. Außerdem betreibt sie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Personelle und finanzielle Ressourcen

Die Monitoring-Stelle besteht zurzeit aus vier festen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Diese werden durch Praktikantinnen und Praktikanten bzw. Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare unterstützt, die an der Monitoring-Stelle eine

Ausbildung erhalten.¹⁸⁵ Finanziert wird die Monitoring-Stelle vom BMAS mit zurzeit 443.000 Euro pro Jahr.

Prozesse und Interaktionen

In der Entstehungsphase des NAP wurde die Monitoring-Stelle frühzeitig vom BMAS über deren Ausgestaltungsabsichten informiert und zu den Beteiligungskongressen (Visionen und Maßnahmen) eingeladen. Sie veröffentlichte daraufhin die aus ihrer Sicht wichtigen Empfehlungen an einen NAP (vgl. Kapitel 3.1.1) und eine Stellungnahme zum Referentenentwurf.

Seit Beginn der Umsetzungsphase steht die Monitoring-Stelle zusätzlich in einem regelmäßigen direkten Austausch mit dem BMAS. Dabei werden tagesaktuelle Themen, internationale Aspekte oder auch konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK besprochen.

b) Selbstverständnis und Einschätzungen

In den Gesprächen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Monitoring-Stelle wurde deutlich, dass ihre Rolle als unabhängiger Akteur im Umsetzungsprozess der UN-BRK mit einer Förder-, Schutz- und Überwachungsfunktion zunächst einer genaueren Klärung und Ausgestaltung bedurfte. Mittlerweile nimmt die Monitoring-Stelle nach eigener Einschätzung eine unabhängige Außenperspektive bei der Umsetzung der UN-BRK ein. Sie versteht ihren Auftrag im Sinne einer kritischen und konstruktiven Begleitung dieses Prozesses. In diesem Zusammenhang bezieht sie sich auf den NAP, widmet sich aber auch der Landespolitik und begleitet die Rechtsprechung im Zusammenhang mit der UN-BRK.

Aus Sicht der Monitoring-Stelle stärkt sie durch die umfassende Wahrnehmung ihres Informations- und Beratungsauftrages sowie die Betonung des in der Konvention verankerten Partizipationsanspruchs die Position der Zivilgesellschaft im Umsetzungsprozess der UN-BRK. Außerdem sieht sie sich in einer Anwaltschaft für die Rechte der Menschen mit Behinderungen. Ihr Anspruch ist es, die Rahmenbedingungen für die Rechtswahrnehmung, insbesondere durch vulnerable Gruppen, zu verbessern.

Dieses Rollenverständnis werde vom NFP geteilt. Die Monitoring-Stelle sieht sich durch das BMAS gut informiert und hat die Einschätzung, dass ihr Sachverstand gefragt sei und gehört werde. Auch vom NFP wird die Arbeit der Monitoring-Stelle als

¹⁸⁵ Vgl. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle/ueber-uns/oft-gestellte-fragen.html>.

konstruktiv-kritisch gewürdigt. Die Funktion einer unabhängigen Sachwalterin der Menschenrechte nehme sie glaubwürdig wahr.

Nach Einschätzung der Monitoring-Stelle kann sie ihre vielfältigen Aufgaben jedoch nicht im gewünschten bzw. nachgefragten Maße erfüllen. So müssten beispielsweise Anfragen zur Teilnahme an Veranstaltungen und nach fachlichen Stellungnahmen teilweise aus Kapazitätsgründen abgelehnt werden. Es fehlten auch die Mittel für eine notwendige systematische Prüfung des NAP und seiner Rückbindung an die UN-BRK oder für die systematische Überprüfung von gesetzlichen Normen.

5.3 Der zivilgesellschaftliche Beteiligungsprozess

a) Rahmenbedingungen

Die Partizipation und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, insbesondere der Organisationen von Menschen mit Behinderungen, ist ein besonderes Anliegen der UN-BRK. Wie in Kapitel 3.2.1 dargelegt, finden sich die zentralen Referenzpunkte in Artikel 4 Absatz 3 im Hinblick auf die Einbeziehung und enge Konsultation der Organisationen von Menschen mit Behinderungen und in Artikel 33 Absatz 3, im Hinblick auf die Überwachung bei der Umsetzung der Konvention.

Vor diesem Hintergrund hat das BMAS zu Beginn des NAP-Prozesses ein Beteiligungskonzept entwickelt und dieses auch den zivilgesellschaftlichen Verbänden während einer Informationsveranstaltung vorgestellt (vgl. Kapitel 5.1). Neben den beschriebenen Formen der institutionellen Beteiligung über den NAP-Ausschuss und den Inklusionsbeirat (vgl. Kapitel 5.2) sah das Beteiligungskonzept einen Workshop mit einem engeren Kreis von Verbänden der Menschen mit Behinderungen zur Bestimmung von Handlungsfeldern und Querschnittsthemen vor. Außerdem wurden auf zwei Kongressen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Vertreterinnen und Vertretern von Ländern und Kommunen Leitbilder bzw. „Visionen“, an denen sich der NAP orientieren sollte, sowie konkrete Maßnahmenvorschläge entwickelt. Diese Phase der Beteiligung der Zivilgesellschaft wurde von einem offenen Online-Dialog begleitet, durch den die interessierte Öffentlichkeit ergänzend zu den Veranstaltungen die Möglichkeit bekam, Vorschläge für Visionen bzw. Maßnahmen zu unterbreiten. Schließlich konnten die zivilgesellschaftlichen Organisationen auch zum Referentenentwurf des NAP Stellung nehmen.

Nach Verabschiedung des NAP hat die Zivilgesellschaft zudem die Möglichkeit genutzt, über einen Parallelbericht ihre Einschätzungen zur Umsetzung der UN-BRK und ihre Forderungen zu formulieren. Hierzu hat sich die BRK-Allianz gegründet, die den Anspruch hat, die Organisationen zu

umfassen, die im Wesentlichen das Spektrum der behindertenpolitisch arbeitenden Verbände in Deutschland repräsentieren, wobei Selbstvertretungsverbände von Menschen mit Behinderungen, Verbände der Behindertenselbsthilfe und Sozialverbände den Schwerpunkt bilden (vgl. Kapitel 3.1.3). Auf diese Weise nimmt die Zivilgesellschaft eine Überwachungsfunktion bei der Umsetzung der UN-BRK wahr.

b) Einschätzungen der Akteure

Der NFP sieht die Beteiligung der Zivilgesellschaft über die durchgeführten Veranstaltungen und die Online-Beteiligung als grundsätzlich gewährleistet an. Die Zivilgesellschaft habe dort viele Anregungen gegeben, die in den fachpolitischen Diskurs zum NAP Eingang gefunden hätten.

Vertreterinnen und Vertreter des Inklusionsbeirats bzw. der Fachausschüsse berichten von einem zu Beginn großen Interesse aus der Zivilgesellschaft, die Entwicklung und Umsetzung des NAP zu begleiten. An den Angeboten zur Mitwirkung über die Veranstaltungen kritisieren sie jedoch, dass viele Forderungen der Verbände schon seit langem auf dem Tisch gelegen hätten, diese aber von der Bundesregierung nicht durch Maßnahmen im NAP aufgegriffen worden seien. Stattdessen seien die bei weitem weniger ausgearbeiteten, begründeten und abgestimmten Ergebnisse der Veranstaltungen für die Entwicklung des NAP verwendet worden. Dies wird als Abwertung der teilweise jahrelangen Vorarbeiten in den Verbänden wahrgenommen. Darüber hinaus erfolgte ihrer Meinung nach auch keine kritische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Kongresse. Zumindest sei nicht zu erkennen, in welcher Weise der NAP die Ergebnisse berücksichtigt habe. Es besteht der Eindruck, dass viele Versuche der Zivilgesellschaft, Positionen in den NAP einzubringen, ohne Ergebnis geblieben seien. Als Konsequenz daraus habe der Deutsche Behindertenrat seine Forderungen zum NAP in einer schriftlichen Stellungnahme an das BMAS zusammengefasst. Eine schriftliche Antwort, wie die Politik mit den dort genannten Forderungen umgegangen ist, sei nicht erfolgt.

Ganz ähnlich wie Inklusionsbeirat und Fachausschüsse äußern sich Vertreterinnen und Vertreter des NAP-Ausschusses. Die Visionen der Zivilgesellschaft, die im NAP zitiert sind, werden als willkürlich empfunden, die Kongresse werden als unzureichend moderiert empfunden und wären der Fachlichkeit und Erfahrung vieler Teilnehmender nicht gerecht geworden. Am gesamten Beteiligungsprozess wird insbesondere bemängelt, dass keine Transparenz darüber hergestellt worden sei, ob und wenn ja wie die Vorschläge und Eingaben der Zivilgesellschaft berücksichtigt wurden. Auch der NAP-Ausschuss übt Kritik daran, dass die umfassenden Vorarbeiten der Verbände kaum im NAP Berücksichtigung gefunden hätten. Insofern wird erwartet, dass

das Engagement der Verbände zukünftig zurückhaltender sein werde.

Im Zusammenhang mit der Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf des NAP wurde in den Workshops mit NAP-Ausschuss und Inklusionsbeirat zudem bemängelt, dass die eingeräumte Frist zu kurz gewesen sei.

5.4 Zusammenfassung

Abschließend werden die Befunde aus der Akteurs- und Prozessanalyse in Bezug auf den in Kapitel 3.2.4 erläuterten Referenzrahmen zusammengefasst und bewertet.

Gesamtverantwortung

Mit der Einrichtung des NFP beim BMAS wurde von der Bundesregierung eine zentrale staatliche Anlaufstelle bestimmt, die im Sinne der Übernahme einer politischen Gesamtverantwortung zentrale Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben umsetzt: Sie organisiert die notwendige Abstimmung zwischen allen an der Entwicklung und Umsetzung des NAP beteiligten Bundesressorts, die ihrerseits ressorteigene Focal Points als Anlaufstellen benannt haben. Außerdem institutionalisiert der NFP die Einbindung der Zivilgesellschaft und konzipiert Formate für den Dialog mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren, setzt diese um und wertet sie aus.

Aufgrund des Ressortprinzips sind die politischen Einflussmöglichkeiten des NFP begrenzt. Als Koordinator einer typischen Querschnittspolitik kann er Impulse und einen übergeordneten Rahmen setzen sowie Aktivitäten und Austausch anregen, die fachliche Zuständigkeit für Einzelmaßnahmen verbleibt aber bei den jeweiligen Ressorts.

Es wird deutlich, dass die effiziente Koordinierung der Aktivitäten einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure und die effektive Steuerung des NAP durch den NFP erfolgskritische Aspekte für die Weiterentwicklung und Umsetzung des NAP sind. Vor diesem Hintergrund – und auch angesichts der in diesem Gutachten formulierten Handlungsempfehlungen (vgl. Kapitel 7.2) – erscheint die derzeitige Personalausstattung des NFP knapp bemessen.

Die Handlungsressourcen der Focal Points in den Ressorts reichen gegenwärtig dazu aus, Informationsvermittler zwischen dem NFP und den Fachreferaten der Ministerien zu sein. Um darüber hinaus aktive fachpolitische Impulse für die Umsetzung der UN-BRK zu setzen, mangelt es den Focal Points in der Regel an verfügbarem Personal. Hinderlich erscheint auch die

überwiegend geringe Institutionalisierung der Focal Points im Geschäftsverteilungsplan oder Organigramm der Ressorts.

Überwachungsfunktion

Die Überwachungsfunktion zur Umsetzung der UN-BRK wird institutionell durch die Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte wahrgenommen. Auch wenn sie über das BMAS finanziert wird, scheint ihr eine unabhängige und kritische Begleitung des Umsetzungsprozesses der UN-BRK zu gelingen. Dies kommt in ihren Stellungnahmen und Berichten zum Ausdruck.

Bestehende Einschränkungen in der Wahrnehmung ihrer umfassenden Aufgaben – insbesondere bei der Erweiterung der Informationsgrundlage über den Umsetzungsstand der UN-BRK durch entsprechende Forschungsaktivitäten – sind auf die begrenzten materiellen Ressourcen zurückzuführen.

Deutlich wird, dass die nach Artikel 33 Absatz 3 geforderte Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess bislang auf unterschiedlichen Ebenen stattfindet: Die Monitoring-Stelle steht ihrem Auftrag entsprechend hierzu in einem engen und von allen Beteiligten als gewinnbringend angesehenen Meinungs- und Informationsaustausch mit der Zivilgesellschaft. Darüber hinaus hat die Bundesregierung verschiedene institutionalisierte Formen der Beteiligung geschaffen (siehe folgender Abschnitt), die potenziell dafür genutzt werden können, um die Zivilgesellschaft über die Umsetzung der UN-BRK bzw. des NAP zu informieren und hierüber mit der Bundesregierung in Austausch zu treten. Daneben wird eine solche Überwachungsfunktion derzeit außerhalb dieser Strukturen durch die BRK-Allianz und den von ihr vorgelegten Parallelbericht (vgl. Kapitel 3.1.3), der auch dem UN-Fachausschuss zugeht, konkret wahrgenommen.

Partizipation

Mit dem NAP-Ausschuss und dem Inklusionsbeirat hat die Bundesregierung die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung der UN-BRK im Allgemeinen und speziell an der Entwicklung und Umsetzung des NAP institutionalisiert.

Die Zusammenarbeit zwischen dem NFP und dem NAP-Ausschuss war jedoch in der Vergangenheit nicht ausreichend formalisiert. Das Aufgaben- und Rollenverständnis des Ausschusses schwankte zwischen einem Beratungsgremium für den NFP und die anderen Ministerien sowie einem Beteiligungsgremium im Kontext der Umsetzung der UN-BRK. Die Arbeitsprozesse und Gestaltungsmöglichkeiten wurden nicht verbindlich festgelegt.

Mit dem Inklusionsbeirat und seinen Fachausschüssen wurde aus Gutachtersicht eine im Grundsatz geeignete Struktur geschaffen, um die Umsetzung der UN-BRK zu erleichtern und vor allem Menschen mit Behinderungen, aber auch andere zivilgesellschaftliche Strukturen, in den Umsetzungsprozess einzubinden. Jedoch leidet auch die Arbeit des Inklusionsbeirats unter unklaren Einflussmöglichkeiten auf die Umsetzung der UN-BRK bzw. des NAP und unklaren internen Arbeitsprozessen. In der konkreten Zusammenarbeit zwischen dem NFP und dem staatlichen Koordinierungsmechanismus fehlt ein gemeinsames Verständnis darüber, wie mit Arbeitsergebnissen des Beirats im Sinne einer aktiven Einbeziehung umgegangen werden soll. Die Multiplikatorenfunktion des Inklusionsbeirats im Bezug auf den NAP wird zusätzlich dadurch erschwert, dass der Inklusionsbeirat den Plan in seiner vorliegenden Form inhaltlich nicht mitträgt und sich in seiner Arbeit kaum auf ihn als zentrales Instrument der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK bezieht.

Ein weiteres partizipatives Element im Entwicklungsprozess des NAP waren vom NFP konzipierte und durchgeführte Workshops, Kongresse und Online-Dialoge. Sie ermöglichten eine von allen Akteuren anerkannte umfangreiche Beteiligung der Zivilgesellschaft. Für Kritik sorgte jedoch die nicht transparente Überführung der Ergebnisse, insbesondere der Kongresse, in den NAP. Auch hier scheinen keine transparenten Vereinbarungen zugrunde gelegen zu haben.

6 Maßnahmenbezogene Wirkungsanalyse

Im politikwissenschaftlichen Kontext ist unter dem Begriff der Evaluation die Erfassung von zielbezogenen Wirkungen öffentlicher Politiken zu verstehen. Zu subsummieren sind Methoden oder Instrumente, die die Wirkungserfassung unterstützen, wie z. B. ein Audit, Monitoring oder Controlling, aber auch Befragungen, sekundärstatistische Analysen etc.¹⁸⁶ Ziel einer Evaluation ist es, Informationen über den Wirkungsbeitrag von Programmen oder Maßnahmen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zu erhalten und staatliches Handeln entsprechend zu optimieren.

Der NAP befasst sich in Kapitel 5.3 mit Fragen der Evaluation.¹⁸⁷ Hier werden Ziele, Ebenen und Vorgehensweisen konkretisiert: „Zur Messung der Zielerreichung des Nationalen Aktionsplans ist eine regelmäßige Bewertung des Fortschritts und der Erfolge vorgesehen. [...]. Mit Hilfe der wissenschaftlichen Evaluierung sollen Erkenntnisse gewonnen werden, mit denen die Umsetzung der Maßnahmen und das Verfahren des Nationalen Aktionsplans optimiert werden können. Die Erfahrungen sind sowohl aus Sicht der Ressorts als auch aus Sicht der Menschen mit Behinderungen und ihrer Vertretungen sowie der Zivilgesellschaft zu erheben, zu dokumentieren und auszuwerten. Gleichzeitig sollen durch die Evaluierung Erkenntnisse zur Veränderung der tatsächlichen Situation von Menschen mit Behinderungen durch die Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans gewonnen werden.“

Auf dieser Grundlage lässt sich eine Evaluationssystematik mit zwei Ebenen aufspannen:

- Die erste Ebene betrifft die übergreifende Evaluation der inhaltlichen Ausrichtung des NAP, seiner Strukturen und Prozesse, wie sie im Mittelpunkt der hier vorliegenden Studie stehen.
- Die zweite Ebene bezieht sich auf eine maßnahmenbezogene Evaluation des NAP, und zwar auf einer aggregierten, also maßnahmenübergreifenden Ebene sowie auf der Ebene der Einzelmaßnahmen.

Im Folgenden wird darauf eingegangen, welche menschenrechtlichen Anforderungen an eine Wirkungsanalyse im Kontext der UN-BRK zu beachten sind. Hierbei wird insbesondere auf die Positionen des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte sowie der Monitoring-Stelle eingegangen.

¹⁸⁶ Bussmann, W. et al. 1997, S. 39.

¹⁸⁷ BMAS 2011, S. 113 ff.

Weiterhin wird dargelegt, welche Rolle das Thema Wirkungsanalyse des NAP auf der zweiten oben genannten Ebene, also der maßnahmenübergreifenden und -spezifischen spielt.

6.1 Empfehlungen aus menschenrechtlicher Perspektive

Im „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ wird die Frage der Evaluation von Nationalen Aktionsplänen als ein integraler Bestandteil des Politikzyklus gesehen und damit den Stufen der Programmplanung und Umsetzung gleichgesetzt. Dementsprechend sollten Aktionspläne Monitoring- und Evaluationsmechanismen enthalten und die entsprechenden Ressourcen bereitstellen.¹⁸⁸

Konkrete Hinweise zur Durchführung von Evaluationen enthält das Handbuch nicht, allerdings sind einige grundsätzliche Anforderungen enthalten, deren Berücksichtigung als notwendige Voraussetzungen für eine effektive Evaluation angesehen werden können. Hervorzuheben sind insbesondere die Folgenden:¹⁸⁹

- Monitoring- und Evaluationsprozesse basieren auf definierten Zielen, die der Aktionsplan als Ganzer und die in ihm enthaltenen Maßnahmen erreichen wollen.
- Um Zielerreichung und Wirkung feststellen zu können, ist es weiterhin notwendig, Ziele mit Indikatoren zu hinterlegen.
- Im Sinne eines Monitoring sollten einfache, standardisierte Abfrageroutinen entwickelt werden, mit denen bei den Umsetzungsverantwortlichen maßnahmen- und zielbezogen Informationen zum Umsetzungsstand erhoben werden können.

Die Monitoring-Stelle betont, dass ein Aktionsplan deutlich machen sollte, welche Ziele, Maßnahmen und Kontroll- bzw. Evaluationsmechanismen sich auf welche Teile der Konvention beziehen.¹⁹⁰ Das bedeutet, dass zu Beginn eines Evaluationsprozesses bzw. einer -studie der unmittelbare Bezug zur UN-BRK explizit deutlich gemacht wird; es ist klarzustellen, welche Gewährleistungen der UN-BRK bei der Untersuchung im Fokus stehen und wie sie überprüft werden sollen.

Die Monitoring-Stelle greift auch das Thema der Indikatorenbildung auf: Indikatoren sollen anzeigen, ob und ggf. in welchem Ausmaß Menschen mit Beeinträchtigungen bei der

¹⁸⁸ UN-HCHR 2002, S.19 ff.

¹⁸⁹ UN-HCHR 2002, S. 95 ff.

¹⁹⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte 2010, S. 3.

Wahrnehmung der im Kontext der Evaluation berührten Rechte behindert werden bzw. ob das untersuchte Programm oder eine Maßnahme die Ungleichbehandlung von Menschen mit und ohne Beeinträchtigung verringert oder gar abstellt. Für die konkrete Weiterentwicklung einer menschenrechtsbasierten Indikatorik sind die Ausführungen von Hirschberg hilfreich. Ein Indikator ist demnach die in einem Begriff verkürzte Frage danach, ob eine bestimmte Verpflichtungsdimension eines Menschenrechts erfüllt wird: „Entscheidend ist, dass die Indikatoren menschenrechtsgestützt sind. Dies bedeutet, dass sie auf der Normstruktur der Menschenrechte und der menschenrechtlichen Grundsätze aufgebaut sind, also hinsichtlich der Rechte von Menschen mit Behinderungen an die UN-BRK rückgebunden sind.“¹⁹¹

Für jedes Merkmal eines Menschenrechts sollten Struktur-, Prozess- und Ergebnisindikatoren entwickelt werden.¹⁹²

- Strukturindikatoren: Sie geben Aufschluss darüber, ob und wann Rechtsinstrumente und die grundlegenden institutionellen Mechanismen zur Verwirklichung des betreffenden Menschenrechts ratifiziert wurden.
- Prozessindikatoren: Mit ihnen lassen sich die Schritte messen, die ein Staat zur Verwirklichung eines Menschenrechts unternimmt, da Prozessindikatoren die Instrumente staatlicher Politik in Beziehung zu Zwischenergebnissen setzen.
- Ergebnisindikatoren: Sie informieren über den Verwirklichungsstand des Menschenrechts in einem bestimmten Kontext. Sie sind daher bedeutsam für die Bewertung, inwieweit ein Recht ausgeübt werden kann.

Im Ergebnis ermöglicht dieses Vorgehen, dass die Grundlagen für die statistische Informationsgewinnung an den Standards der UN-BRK ausgerichtet werden.¹⁹³ Es kommen menschenrechtsgestützte Indikatoren zur Anwendung – etwa ein Indikator Exklusions-Quote – wobei Strukturindikatoren eher im Rahmen von juristischen Normprüfungen durchgeführt werden und sich maßnahmenbezogene Evaluationsstudien vorwiegend auf Prozess- und Ergebnisindikatoren basieren.

Einen vorläufigen Stand einschlägiger Indikatoren für unterschiedliche Lebensbereiche ist der Machbarkeitsstudie zum Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von

¹⁹¹ Hirschberg 2012, S. 11.

¹⁹² Hirschberg 2012, S. 13.

¹⁹³ Stellungnahme der Monitoring-Stelle (31. März 2011) Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II) Empfehlungen an die Länder, die Kultusministerkonferenz (KMK) und den Bund.

Menschen mit Beeinträchtigungen zu entnehmen.¹⁹⁴ Die Umsetzung ist im vorliegenden Teilhabebericht der 17. Legislaturperiode selber nachzuvollziehen. Hier werden auch Anforderungen an die Weiterentwicklung der Indikatorik in Form konkreter Datenlücken benannt.¹⁹⁵ Auch international wird die Fachdiskussion in der Breite geführt. So haben zum Beispiel Selbstvertretungsverbände der Menschen mit Behinderungen in Australien unter dem Dach „Disability Rights Now“ zu allen UN-BRK Rechten Kernelemente definiert (dort bereits als „indicators“ bezeichnet).¹⁹⁶ Aufschlussreich sind hier auch die Erfahrungen des britischen „Life Opportunities Survey“ des Office for National Statistics¹⁹⁷ sowie die Arbeiten des Academic Network of European Disability experts (ANED)¹⁹⁸.

6.2 Maßnahmenbezogene Evaluationsebenen

Bei der Evaluation des NAP sind entsprechend dem UN-Handbuch zwei Ebenen zu unterscheiden: Die aggregierte Ebene des NAP als umfassendes Strategieinstrument der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK und die Ebene seiner Einzelmaßnahmen.¹⁹⁹ Auf beiden Ebenen lassen sich Informationen zu seiner Steuerung und Überprüfung zusammenstellen.

6.2.1 Monitoring

Auf der aggregierten Ebene des NAP ermöglicht ein regelmäßiges Monitoring, die maßnahmenbezogenen Daten zusammenzutragen, die für die Steuerung und Weiterentwicklung des NAP von Bedeutung sind. Von Interesse sind in diesem Zusammenhang zum Beispiel

- der Anteil der begonnenen, bereits abgeschlossenen, nicht begonnenen Maßnahmen je Handlungsfeld,
- die Reichweite von Maßnahmen (finanzielle Größe, Zielgruppe, Art der Maßnahme) je Handlungsfeld,

¹⁹⁴ Hornberg, C., M. Schrötle 2011.

¹⁹⁵ BMAS 2013.

¹⁹⁶ Zur Artikel 27 UN-BRK wurden zum Beispiel die folgenden Kernelemente definiert: „Persons with disability have access to work on an equal basis with others.“ „Persons with disability have the opportunity to gain a living in a freely chosen or accepted labour market and work environment.“ „Persons with disability have access to open, inclusive and accessible employment.“ „Persons with disability are employed in the public sector.“ Siehe: <http://www.disabilityrightsnow.org.au/node/32>

¹⁹⁷ Vgl. u. a. Office for National Statistics (2010). Life Opportunities Survey. User guide to defining and coding disability; Office for National Statistics (2012). An Executive Summary, Life Opportunities Survey – Wave Two Report, Part 1.

¹⁹⁸ <http://www.disability-europe.net/theme/statistical-indicators>

¹⁹⁹ UN-HCHR 2002, S.19 ff.

- der Bezug der Maßnahmen zu den Rechtsverpflichtungen der UN-BRK oder
- die Wirkungserfassung und Beteiligung der Zivilgesellschaft im Prozess der Maßnahmenumsetzung.

Eine entsprechende Form des Monitoring erfolgte in der Vergangenheit über die sog. Statusabfrage des Nationalen Focal Points bei den Ressorts, die im Rahmen dieser Evaluation erweitert wurde. Das Informations- und Datenblatt der erweiterten Statusabfrage deckt die folgenden Informationsbereiche ab:

Grundinformationen zur Maßnahme

- Akteure bzw. Kooperationspartner
- Finanzvolumen
- Maßnahmenart
- Unmittelbare und mittelbare Adressaten der Maßnahme
- Bezug zur UN-BRK

Entwicklungs- und Umsetzungsprozess

- Beteiligung der Zivilgesellschaft (insbesondere Menschen mit Behinderungen bzw. ihre verbandlich organisierten Vertreter, Wohlfahrtsverbände etc.) bei der konzeptionellen Entwicklung der Maßnahme
- Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Maßnahme
- Vorgesehene bzw. durchgeführte Evaluationen

Umsetzungsstand

- Aktueller Umsetzungsstand
- Zeitplanung

Ergebnisse

- Mit Bezug zur Maßnahmenumsetzung
- Aus Sicht der UN BRK

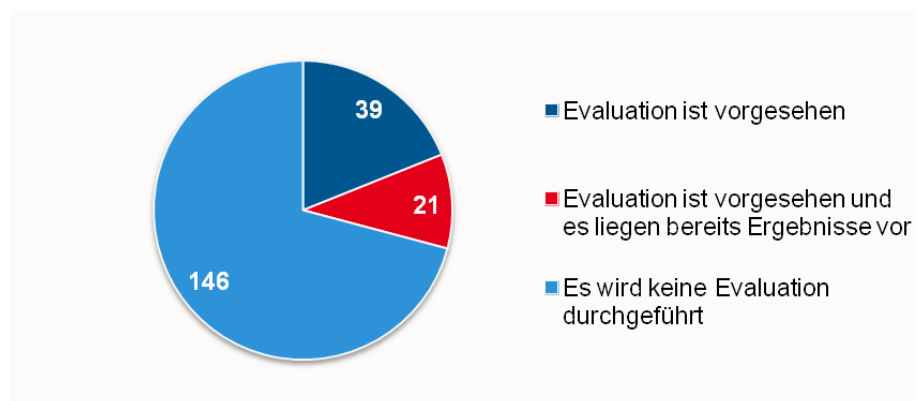
Mit den Daten der erweiterten Statusabfrage lassen sich strukturelle Profile für die Handlungsfelder erstellen. Sie sind im Kapitel 4.2.1 und 4.2.3 dieses Berichts eingearbeitet.

6.2.2 Evaluation von Einzelmaßnahmen

Die eigentliche Wirkung einer Maßnahme kann unabhängig vom Monitoring nur direkt auf Ebene einzelner Projekte gemessen werden.²⁰⁰ Für die Träger der Maßnahmen bietet sich der Vorteil, dass sie die Evaluationskonzepte spezifisch auf ihre Maßnahme zuschneiden können. Konkret können sie klären: Was hat stattgefunden? Welche Ziele wurden erreicht? Welche Wirkung hat die Maßnahme? Was kann an den eigenen Strukturen und Prozessen verbessert werden?

Bei der erweiterten Statusabfrage Anfang des Jahres 2014 wurde für 146 Maßnahmen und damit die deutliche Mehrheit angegeben, dass keine Evaluation vorgesehen ist. Für 60 Maßnahmen ist eine Evaluation vorgesehen, für 21 Maßnahmen lagen zum Zeitpunkt der erweiterten Statusabfrage bereits konkrete Ergebnisse vor (vgl. Abbildung 6-1).

Abbildung 6-1: Evaluation der Maßnahmen



Quelle: Auswertung der erweiterten Statusabfrage bei den Focal Points 2014. N=206. Für weitere 36 Maßnahmen liegen zu dieser Frage keine Informationen vor. Eigene Darstellung Prognos AG.

Eine stichprobenartige Analyse zeigt, dass von diesen 21 Maßnahmen der Evaluationsbegriff sehr unterschiedlich ausgelegt wird, es also derzeit auf Ebene der Maßnahmen des NAP kein einheitliches Verständnis davon gibt, wie Evaluationen durchgeführt werden. Die vorliegenden Evaluationen differieren deutlich in ihren Konzeptionen, den verwendeten Methoden, im Umfang und Endprodukt. Die folgenden Abschnitte geben einen kursorischen Überblick über die derzeitige Evaluationspraxis. Hierfür wurden von den 21 Maßnahmen, für die nach eigenen Angaben bereits Evaluationsergebnisse vorliegen, zehn Maßnahmen aus verschiedenen Handlungsfeldern ausgewählt. Für diese Maßnahmen wurden die entsprechenden

²⁰⁰ In diesem Kapitel geht es nur um die Evaluation der *eigenen* Wirkung und Prozesse. Darüber hinaus sind einige Maßnahmen auch selbst als Evaluationen (z.B. von Gesetzesinitiativen) angelegt (vgl. Kapitel 4.2.1).

Evaluationsergebnisse recherchiert und telefonische Fachgespräche mit den Maßnahmenverantwortlichen geführt.

Es zeigt sich, dass in den untersuchten Evaluationen unterschiedliche **Evaluationskonzepte** verwirklicht werden. Einige Maßnahmen werden durch einen externen Anbieter evaluiert. Dies ist vor allem bei den langfristigen und ressourcenstarken Maßnahmen bzw. Programmen der Fall. In vielen Fällen fand dies projektbegleitend statt. Beispiele sind:

- „Ausbau der inklusiven Kinderbetreuung“: Die Umsetzung dieses langfristigen und ressourcenstarken Vorhabens wird durch ein Forschungskonsortium begleitend evaluiert. Seit 2010 wird jährlich der umfangreiche „Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes“ veröffentlicht. Die Berichte basieren auf Auswertungen der amtlichen Statistiken, Vollerhebungen bei den Tageseinrichtungen und Jugendämtern sowie ergänzenden Zusatzerhebungen.
- „Entwicklung und Vermarktung barrierefreier Tourismusangebote und Dienstleistungen“: Eine externe Beratungsfirma evaluierte nach Abschluss der ersten drei Module die Umsetzbarkeit des Geschäftsmodells für das vierte Modul.

Die kleineren Maßnahmen beschränken sich im Wesentlichen auf interne, also selbst durchgeführte Evaluationen, die eher den Charakter einer abschließenden Dokumentation in Form von Tätigkeitsberichten oder Präsentationen haben. Beispiele sind:

- „Unternehmen Inklusive Arbeit – Mehrwert durch Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen“: Im Rahmen dieser Tagungsreihe wurden fünf Veranstaltungen durchgeführt. Abschließend stellten die Initiatoren filmische Kurzdokumentationen der Veranstaltungen zusammen und werteten die Verbreitung des Themas „Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen“ durch Presse und Medien im Zusammenhang mit den Veranstaltungen intern aus.
- „RehaFutur-Initiative“: Nach Abschluss der Arbeit in den Arbeitsgruppen und Workshops wurden die zentralen Empfehlungen in einem Bericht zusammengefasst. In diesem Rahmen wurden kurz die Ziele, die erreichten Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Arbeitsweise im Projekt sowie die erwartete Wirkung und Nachhaltigkeit reflektiert.

Die **Methoden**, mit denen die Maßnahmen evaluiert werden, reichen von einfachen Beschreibungen des Umsetzungsprozesses bis hin zu komplexen Erhebungen und Auswertungen quantitativer und qualitativer Daten. Quantitative Auswertungen finden meistens in den bundesweiten Programmen statt, in einigen Fällen auf Basis von Sekundärdaten der Bundesstatistik. In vielen Fällen werden

die Zielgruppen der Maßnahmen darüber hinaus direkt zum Projekt befragt, z.B. in Form von standardisierten Fragebögen, aber auch längeren qualitativen Interviews. Methodisch aufwändige Evaluationen findet man beispielsweise bei den folgenden Maßnahmen:

- „Berufseinstiegsbegleitung in die betriebliche Bildung“: Für die Evaluation wurden mehr als 2.000 an der Berufseinstiegsbegleitung teilnehmende und mehr als 3.000 nicht-teilnehmende junge Erwachsene befragt, sowie Eltern, Lehrer, Schulleitungen und Berufseinstiegsbegleiter. Zusätzlich wurden Regional- und Individualdaten der Bundesagentur für Arbeit ausgewertet. Aufbauend auf dieser Datenbasis wurde der Prozess der Berufseinstiegsbegleitung, die Maßnahmendurchführung sowie die Wirkung auf den beruflichen Werdegang der Jugendlichen analysiert.
- „Freiwilligendienste aller Generationen“: Bei der Evaluation des Programms wurde ein Mix aus qualitativen (Auswertung der Verwendungsnachweise, Berichtshefte und Projektpläne sowie Vor-Ort Besuche) und quantitativen Methoden (zwei umfangreiche Befragungen der Teilnehmer und Träger) umgesetzt.

Fast alle Evaluationsberichte geben Auskunft über die Ziele, den Umsetzungsstand, die Wirkung und die ausstehenden Schritte in den Maßnahmen. Die **Wirkung der Maßnahmen** wird, in Abhängigkeit von den Zielen, über unterschiedliche Indikatoren gemessen. Maßnahmen, die vor allem zum Ziel haben, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Inklusion zu verbessern (z.B. über das Bereitstellen geeigneter Software oder die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen), nutzen meistens Indikatoren wie ein positives Nutzerfeedback, Anzahl der erfolgreich durchgeführten Veranstaltungen, Anzahl der erreichten Personen oder Anzahl der erfolgreich erstellten inklusiven Produkte. Beispielhaft ist zu nennen:

- „Barrierefreie Aufbereitung von Sach- und Fachbüchern“: Das Projekt hatte zum Ziel, Verfahren und Werkzeuge zu entwickeln, die die aufwendige Sach- und Fachbuchaufbereitung für blinde und sehbehinderte Menschen in der Leipziger Blindenbibliothek künftig effektiver gestalten. Die entwickelten Softwarewerkzeuge wurden von Nutzerinnen und Nutzern (z.B. den Menschen mit Behinderungen), Mitarbeitenden und Fachkräften getestet. Ob die Maßnahme wirksam war, wurde über Kriterien zur Bewertung der Software gemessen. Indikatoren waren zum einen die „Usability“ (z.B. Benutzerführung, Konfigurationsmöglichkeiten) und die Qualität der erstellten Endprodukte (z.B. Fehlerfreiheit).

Andere Maßnahmen haben zum Ziel, Menschen mit Behinderungen direkt zu erreichen und ihre Situation zu verbessern. Ob die Maßnahme wirksam in Bezug auf die Verbesserung der **Situation von Menschen mit Behinderungen** im Speziellen ist, wird in sehr unterschiedlichem Maße erhoben. Auch hierfür liegt der Grund in der inhaltlichen und konzeptuellen Heterogenität der Maßnahmen. Werden Menschen mit Behinderungen als eine Zielgruppe von vielen angesprochen, spielen sie im Rahmen der Evaluationen – wenn überhaupt – eine eher geringe Rolle. In einigen Fällen werden allerdings gesondert Indikatoren gebildet, die die Wirkung der Maßnahmen auf Menschen mit Behinderungen konkret abbilden sollen. Solche Indikatoren findet man z.B. bei:

- „Berufseinstiegsbegleitung in die betriebliche Bildung“: Die Maßnahme richtete sich nicht speziell an Menschen mit Behinderungen. Bei der Evaluation wurde jedoch erhoben, ob bei den Teilnehmenden eine „Schwerbehinderung“ vorliegt. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurde spezifisch ausgewiesen, ob sich das Vorliegen einer Schwerbehinderung negativ auf das Erreichen der Maßnahmenziele auswirkt (z.B. negativ auf den Verbleib in der Berufseinstiegsbegleitung).
- „Freiwilligendienste aller Generationen“: Auch diese Maßnahme richtete sich nicht ausschließlich an Menschen mit Behinderungen. Im Rahmen der Evaluation wurden Menschen mit Behinderungen trotzdem als besondere Zielgruppe identifiziert. Speziell wird erläutert, an welchen umgesetzten Projekten sie beteiligt waren und inwieweit dieses Engagement als erfolgreich wahrgenommen wurde.

Fast alle betrachteten Evaluationsergebnisse enthalten **Verbesserungsvorschläge** für die weitere Projektlaufzeit oder potentielle Anschlussprojekte. Vorschläge für eine konstruktive Nachsteuerung im Vorhaben findet man z.B. bei:

- „Ausbau der inklusiven Kinderbetreuung“: Der dritte „Zwischenbericht zur Evaluation des Kindesförderungsgesetzes“ widmet sich u.a. den Bedingungen für die gelungene Inklusion im Bereich der Kita-Betreuung. Festgestellt wird ein deutlicher Forschungsmangel bei der empirischen Inklusionsforschung in der Altersgruppe von Kindern unter drei Jahren. Als zukünftige Lösung für dieses Problem wird im Rahmen eines kurzen Exkurses der „Index für Inklusion“ vorgestellt, der den Grad an Verwirklichung von Inklusion in den Einrichtungen messbar machen kann und Prioritäten für die weitere Qualitätsentwicklung einer Pädagogik der Vielfalt setzt.

6.3 Zusammenfassung

Der kursorische Überblick über die Evaluationspraxis im Kontext des NAP zeigt, dass bisher kaum verbindliche Strukturen und Verpflichtungen bestehen, um den erläuterten Anforderungen an eine informationsbasierte Steuerung und Weiterentwicklung des NAP gerecht werden zu können.

Auf der aggregierten Programmebene findet sich mit der bisherigen Statusabfrage sowie der Erweiterung, die im Rahmen dieser Evaluationsstudie entwickelt und erprobt wurde, ein Ansatzpunkt, der für ein kontinuierliches Monitoring weiterentwickelt werden kann. Die hier gewonnen Informationen helfen dabei, das Profil der Handlungsfelder des NAP zu erkennen.

Die auf der Ebene der Einzelmaßnahmen zu beantwortenden Wirkungsfragen werden bisher nicht systematisch angegangen. Damit fehlen wichtige Informationen für die Weiterentwicklung von Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern des NAP. Ein für alle Maßnahmen verbindlicher Handlungsrahmen für die Evaluation kann hier eine höhere Transparenz schaffen.

7 Zentrale Ergebnisse und Handlungsansätze für die Optimierung des Nationalen Aktionsplans

Die vorliegende Studie liefert eine Fülle an Material, das für die Weiterentwicklung des NAP ausgewertet und genutzt werden kann. Dabei werden unterschiedliche Perspektiven zusammengeführt: Die Rezeption menschenrechtlicher Anforderungen an den NAP, die Perspektiven der Bundesregierung und der Zivilgesellschaft sowie die durchgeführten Inhalts- und Prozessanalysen des NAP.

Die im Folgenden aus den Befunden dieser Studie abgeleiteten Handlungsansätze haben zum einen das Ziel, die inhaltliche Konsistenz des NAP unter konkretem Bezug auf die Vorgaben der UN-BRK zu erhöhen. Zum anderen sollen sie dabei helfen, die Verbindlichkeit und Transparenz in den Steuerungs- und Partizipationsprozessen zu verbessern. Sie können die zentralen strategischen Leitplanken für die Weiterentwicklung des NAP darstellen.

7.1 Inhaltliche Optimierung des NAP

7.1.1 Erweiterung der Informationsgrundlage für die inhaltliche Weiterentwicklung

Die UN-BRK nimmt die Vertragsstaaten mit Artikel 4 Absätze 1 und 2 in die Pflicht, alle geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK zu ergreifen. Hieraus leitet sich die Notwendigkeit für eine umfassende Analyse der Ausgangslage ab, um festzustellen, inwieweit die Bestimmungen der UN-BRK bereits erfüllt werden, und wo staatlicher Handlungsbedarf besteht. In Artikel 31 wird festgelegt, dass die entsprechenden Informationsgrundlagen zu schaffen sind. Wie im Bericht dargelegt (vgl. Kapitel 3.1.4), sollte die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen des NAP daher auf Basis festgestellter Handlungsbedarfe erfolgen. Dies setzt eine Bestandsaufnahme über die Lebenssituation und Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen voraus.

Dem entsprechend will die Bundesregierung mit dem NAP u. a. dazu beitragen, eine verlässliche Datenlage zur Lebenssituation behinderter Menschen zu schaffen bzw. diese zu verbessern (vgl. Kapitel 3.1.2).

Auch die Zivilgesellschaft weist in ihren Forderungen darauf hin, dass das Wissen über die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen sowie das Wissen über die Verwirklichung der Rechte aus der UN-BRK systematisch erweitert werden sollte, um entsprechende Handlungsbedarfe zu erkennen.

Verantwortungsträger sollten vorliegende Informationen im Sinne einer Bestandsaufnahme zur Kenntnis nehmen und die Maßnahmen des NAP auf den sich ergebenden Handlungsbedarf hin ausrichten (vgl. Kapitel 3.1.3).

Die durchgeführten inhaltlichen Analysen (vgl. Kapitel 4.1) zeigen, dass der NAP zwar Maßnahmen zur Verbesserung des Forschungsstandes enthält. Für eine systematische empirische Aufbereitung des Handlungsbedarfs in den einzelnen Handlungsfeldern des NAP fehlte bisher allerdings die Informationsgrundlage, was das Nachvollziehen der Auswahl und Ausrichtung von Maßnahmen erschwert.

Mit dem ersten Handlungsansatz wird daher die kontinuierliche Verbesserung der Informationsgrundlage für die inhaltliche Weiterentwicklung des NAP empfohlen. Hierbei sind folgende Aspekte herauszustellen:

- Zum einen geht es um die Schaffung bzw. Verbesserung einer empirischen Basis für die Beschreibung der Lebenswirklichkeit bzw. Rechtsverwirklichung von Menschen mit Beeinträchtigungen – mit besonderer Berücksichtigung der Situation vulnerabler Gruppen. Hier können der neue Teilhabebericht der Bundesregierung (vgl. Kapitel 4.4) und der geplante Teilhabesurvey zukünftig eine wichtige Grundlage bilden.
- Zum anderen ist die systematische Überprüfung von Normen auf ihre Vereinbarkeit mit der UN-BRK eine zentrale Informationsgrundlage für die Weiterentwicklung des NAP. Eine Normprüfung zeigt auf, inwieweit geltendes Recht konform mit den Vorgaben der UN-BRK ist und welche Notwendigkeiten bestehen, die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der Konvention bezogen auf die Lebenswirklichkeit von Menschen mit Beeinträchtigungen zu verbessern. Aus der Normprüfung sollte u.a. hervorgehen, wie der Umsetzungsstand der staatlichen Achtungs- und Schutzpflichten ist und wo unverzüglicher Handlungsbedarf besteht. Teil der Normprüfung sollte aber auch die Umsetzung der Gewährleistungspflichten sein. Es sollte deutlich werden, inwieweit wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte der UN-BRK im nationalen Recht umgesetzt sind.
- Als weitere zentrale Informationsgrundlage können z. B. die „concluding observations“ aus der Staatenprüfung herangezogen werden.

- Die Bewertung der Ausgangssituation auf dieser Grundlage führt dazu, den staatlichen Handlungsbedarf im Hinblick auf die Realisierung der Anforderungen aus der UN-BRK zu definieren. Unter der Federführung des NFP sollten hier entsprechend ihrer politischen Zuständigkeit die Focal Points der Ressorts frühzeitig eingebunden sein. Ebenso sollte die Bewertung Teil des partizipativen Prozesses mit der Zivilgesellschaft sein.

7.1.2 Priorisierung von Handlungsbedarfen

Derzeit enthält der NAP mehr als 200 Maßnahmen, die sich über zwölf Handlungsfelder verteilen. Zwar sind die Handlungsfelder mit unterschiedlich vielen Maßnahmen abgedeckt, eine explizite Schwerpunktsetzung mit Bezug auf die Erreichung von als prioritär bewerteten Zielen enthält der NAP aber nicht.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist eine solche Schwerpunktsetzung durchaus geboten. So sollten Rechte Vorrang haben, deren Einhaltung ohne zeitlichen Aufschub zu gewährleisten ist. Als prioritär eingestuft wird z. B. die Befassung mit der Situation vulnerabler Gruppen (z. B. Menschen in geschlossenen Einrichtungen, Taub-Blinde), für die der Staat eine besondere Fürsorgepflicht hat (vgl. Kapitel 3.1.1).

Aufbauend auf der oben beschriebenen Ermittlung von staatlichen Handlungsbedarfen zur Umsetzung der UN-BRK sollte daher in einem zweiten Handlungsansatz eine systematische inhaltliche Schwerpunktsetzung des NAP erfolgen. Hierbei sind folgende Aspekte hervorzuheben:

- Es ist darauf zu achten, dass eine Priorisierung von Handlungsbedarfen auf einer menschenrechtlichen Grundlage erfolgt und eine entsprechende Argumentation bzw. Expertise zugrunde gelegt wird. Bei der Priorisierung sind sofort umzusetzende Rechte in besonderer Weise zu berücksichtigen. Hierzu bedarf es zunächst einer verbindlichen Klärung – ggf. mit Unterstützung des UN-Fachausschusses -, welche Bestimmungen der UN-BRK den verschiedenen Pflichtenarten zuzuordnen sind. Eine solche Festlegung fehlt bislang.
- Neben der menschenrechtlichen und fachpolitischen Expertise sollte auch bei der Frage der Priorisierung von Handlungsbedarfen die Zivilgesellschaft nach vereinbarten und transparenten Regeln eingebunden werden.

7.1.3 Gliederung des NAP

Anders als der Staatenbericht oder der Parallelbericht der Zivilgesellschaft folgt der NAP in seinem Aufbau nicht den Artikeln der UN-BRK, sondern berücksichtigt die Inhalte der Konvention in zwölf Handlungsfeldern mit sog. Themenschwerpunkten sowie in sieben Querschnittsthemen. Diese Struktur ist u. a. das Ergebnis eines Abstimmungsprozesses der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Sie verfolgt das Ziel, alle Lebensbereiche aufzugreifen, die Menschen mit Beeinträchtigungen betreffen.

Erkennbar ist, dass die Handlungsfelder und Themenschwerpunkte des NAP so zugeschnitten sind, dass diesen die Artikel der UN-BRK vollständig zugeordnet werden können. Über den gegenwärtigen Zuschnitt der Handlungsfelder, Themenschwerpunkte, Querschnittsthemen hinaus bleiben jedoch die konkreten Bezüge zwischen der UN-BRK und den Maßnahmen des NAP insgesamt eher allgemein und unspezifisch. In den Erläuterungen zu den Handlungsfeldern und im Maßnahmenkatalog wird selten ein konkreter Bezug zwischen den Zielen oder Maßnahmen des NAP und den Bestimmungen der UN-BRK hergestellt (vgl. Kapitel 4.1).

Die Querschnittsthemen des NAP werden nicht systematisch in allen Handlungsfeldern aufgegriffen. Ihre Bedeutung wird nicht hinreichend deutlich.

Ein dritter Handlungsansatz greift diese Aspekte auf. Unter Beibehaltung des vorliegenden Gliederungsprinzips nach Handlungsfeldern wird Folgendes empfohlen, um den menschenrechtlichen Bezugspunkt des NAP und die vollständige Abbildung der UN-BRK zu gewährleisten:

- Der Zuschnitt und die innere Struktur der bisher vorliegenden Handlungsfelder sollte dahingehend weiterentwickelt werden, dass die vollständige thematische Verknüpfung aller Artikel der UN-BRK und der in den Artikeln jeweils enthaltenen Regelungstatbestände mit den Handlungsfeldern gelingt. In jedem Handlungsfeld sollte konkret dargelegt werden, welche Bestimmungen der UN-BRK diesem zugeordnet sind und zu welchen Bestimmungen – wie oben beschrieben – ein konkreter Handlungsbedarf festgestellt wurde. Wird kein Handlungsbedarf festgestellt, so sollte dies ebenfalls dargelegt und nachvollziehbar – wenn möglich empirisch – begründet werden.
- In jedem Handlungsfeld sollte explizit auf die gewählten Querschnittsthemen des NAP eingegangen werden. Es ist jeweils zu prüfen und darzulegen, ob ein entsprechender staatlicher Handlungsbedarf besteht und wie er ggf. abgedeckt werden soll.

7.1.4 Definition von Ober- und Zwischenzielen

Aus den einbezogenen menschenrechtlichen Quellen lässt sich ableiten, dass ein Aktionsplan handlungsorientiert ausgestaltet werden sollte. Laut Empfehlungen des „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ findet dies seinen Ausdruck in der „Klarheit und Überprüfbarkeit“ eines Aktionsplans, die sich durch spezifische Zielbeschreibungen unter Nennung von Zwischenzielen, Fristen, Verantwortlichkeiten und Ressourcen herstellen lassen (vgl. Kapitel 3.1.1).

Das entsprechende Anliegen der Bundesregierung ist es, zum einen gesellschaftliche Inklusionsschritte anhand von Zielen und Indikatoren nachvollziehbar und messbar zu machen und zum anderen auch den NAP regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen (vgl. Kapitel 3.1.2).

Auch die Zivilgesellschaft greift in vielen Stellungnahmen die Notwendigkeit zur Benennung konkreter, an der UN-BRK ausgerichteter Fern- und Nahziele auf (vgl. Kapitel 3.1.3).

Die Inhaltsanalyse des NAP zeigt, dass die Definition von Umsetzungszielen bisher wenig systematisch und ohne direkten Bezug zur UN-BRK erfolgt. So werden nur in einigen Handlungsfeldern und Themenschwerpunkten explizit übergreifende Oberziele benannt. Zwischenziele, die zum Erreichen eines Oberziels notwendig sind, werden nicht benannt. (vgl. Kapitel 4.1).

- Ein vierter Handlungsansatz greift dieses Defizit auf. Es wird angeregt, dass in jedem Handlungsfeld spezifische überprüfbare Ober- und Zwischenziele definiert werden sollten, aufbauend auf der systematischen Entwicklung und Priorisierung von Handlungsbedarfen zur Umsetzung der Artikel der UN-BRK. Dabei sind die zu erreichenden Zielgruppen konkret zu benennen und auch die Querschnittsthemen des NAP zu berücksichtigen.

7.1.5 Definition zielbezogener Maßnahmen

Sind Handlungsbedarfe und Ziele definiert, stellt sich die Herausforderung, geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung auszuwählen. Die Herausforderung für den Staat besteht darin, die Eignung einer Maßnahme plausibel zu prüfen, insbesondere wenn dem Handlungsbedarf komplexe Ursachen zugrunde liegen. Hierfür ist ein möglichst gutes Verständnis von den Ursachen einerseits und von der Wirkungsweise möglicher Maßnahmen andererseits notwendig, um deren Eignung zur Umsetzung der Rechte beurteilen zu können.

Ein abschließender Ansatz zur inhaltlichen Optimierung des NAP setzt hier an, indem er Auswahlkriterien für zielbezogene Maßnahmen konkretisiert. Hierbei ist Folgendes zu beachten:

- Die Benennung konkreter Maßnahmen mit Zuständigkeiten, Laufzeiten und verfügbaren Ressourcen sollte am Ende einer Argumentations- bzw. Begründungskette stehen, in der der Handlungsbedarf und die angestrebten (messbaren) End- und Zwischenziele vorangestellt werden. Dabei ist jeweils zu prüfen,
 - welche Ziele bereits angemessen durch laufende Maßnahmen angegangen werden und welche vorrangigen Lücken geschlossen werden sollen (das vorliegende Gutachten liefert in seinem umfangreichen Tabellenanhang Arbeitsmaterial, um die Abdeckung der UN-BRK durch Maßnahmen im NAP zu überprüfen).
 - ob die Maßnahmen inhaltliche Relevanz für die Erreichung der Ziele besitzen,
 - welche Zusammenhänge zwischen Zielen und Maßnahmen unterschiedlicher Handlungsfelder bestehen und
 - ob mit den Maßnahmen die richtigen Zielgruppen angesprochen und auch erreicht werden können.
- Vor dem Hintergrund der für die Handlungsfelder definierten Ober- und Zwischenziele sollten wenn möglich auch auf der Maßnahmenebene Indikatoren festgelegt werden, mit deren Hilfe die Wirkung beurteilt werden kann.
- Weiterhin sollte berücksichtigt werden, ob und in welcher Form die Zivilgesellschaft an der Auswahl und Umsetzung der Maßnahmen beteiligt wird. Grundsätzlich ist eine informative oder konsultative Einbindung geboten. Weitergehende Umsetzungsverantwortung der Zivilgesellschaft besteht zunächst nicht und hängt ggf. von der Maßnahmenkonzeption ab.
- Schließlich ist in einer Gesamtschau das Maßnahmenset je Handlungsfeld auf Angemessenheit hinsichtlich z. B. Maßnahmentypen und Zielgruppen zu überprüfen. Das vorliegende Gutachten bietet in Kapitel 4.2 ausführliche Darstellungen zum gegenwärtigen Maßnahmenprofil der Handlungsfelder. Sie können als Grundlage für die Weiterentwicklung genutzt werden.

7.2 Prozessoptimierung

7.2.1 Effektivierung der Prozesssteuerung

Die UN-BRK enthält in Artikel 33 zentrale Bestimmungen dazu, wie die Umsetzung der Rechte innerstaatlich organisiert und überwacht werden soll (vgl. Kapitel 3.2.1). Gefordert wird eine staatliche Stelle, die die am Umsetzungsprozess beteiligten Akteure koordiniert und die Verantwortung für den Gesamtprozess übernimmt. Weiterhin ist eine unabhängige Struktur für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens zu entwickeln. Artikel 33 Absatz 3 der UN-BRK bestimmt, dass die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, am Überwachungsprozess in vollem Umfang partizipieren und in allen Bereichen einbezogen werden. Sie sind damit ein maßgeblicher Akteur im Überwachungsprozess. Weiterhin ist ein Koordinierungsmechanismus vorzusehen, der die Durchführung der UN-BRK im zivilgesellschaftlichen Raum unterstützt. Eine zusätzliche Partizipationsverpflichtung entsteht aus Artikel 4 Absatz 3, der enge Konsultationen und die aktive Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der UN-BRK vorsieht.

Die rechtlichen Bestimmungen der UN-BRK bieten in der Praxis einen Gestaltungsspielraum für die konkrete organisatorische Ausgestaltung der innerstaatlichen Umsetzung. Es gibt auch keine Vorgaben dazu, wie die Anforderungen konkret auf die Arbeit mit einem NAP als Instrument der Umsetzung der UN-BRK zu übertragen sind.

Die Bundesregierung will dafür sorgen, dass eine effektive Steuerung sowie eine breite gesellschaftliche Partizipation im Entwicklungs- und Umsetzungsprozess stattfindet (vgl. Kapitel 3.2.2).

Die Zivilgesellschaft sieht die Verantwortung für die Umsetzung der UN-BRK bei den Trägern staatlicher Gewalt. Den Erarbeitungs-, Umsetzungs- und Fortschreibungsprozess zum Aktionsplan möchte sie durch ein Gremium begleiten, das eine enge Anbindung an das politisch verantwortliche BMAS sicherstellt, sodass die erforderliche Einbindung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände gegeben ist (vgl. Kapitel 3.2.3).

Die in Deutschland gefundenen Lösungen wurden im Rahmen der Prozessanalyse untersucht und lassen sich wie folgt skizzieren: Mit dem NFP wurde die staatliche Anlaufstelle beim BMAS eingerichtet, die die Umsetzung der ressortübergreifenden Maßnahmen im Sinne einer horizontalen Steuerung der staatlichen und, im Rahmen der Gesamtverantwortung, auch der zivilgesellschaftlichen Akteure verantwortet. Als weitere Anlaufstellen in den Bundesministerien dienen die Focal Points der

Ressorts. Mit der Schaffung der Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte wurde zudem eine unabhängige Stelle für den Schutz und die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens eingerichtet. Die Koordination zivilgesellschaftlicher Akteure nach Artikel 33 der UN-BRK erfolgt über den staatlichen Koordinierungsmechanismus bei der bzw. dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, bestehend aus dem Inklusionsbeirat und seinen Fachausschüssen. Ebenfalls der Konsultation von zivilgesellschaftlichen Organisationen dient der NAP-Ausschuss beim BMAS. Er ist damit eine den allgemeinen Verpflichtungen des Artikel 4 Absatz 3 zuzuordnende Beteiligungsform.

Die Überwachungsfunktion, die die Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der UN-BRK ausüben soll, wird derzeit auf unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen; eine eindeutige Zuordnung ist nicht möglich: Die Monitoring-Stelle steht in einem intensiven Informations- und Meinungsaustausch mit der Zivilgesellschaft, auch der Inklusionsbeirat bewertet Umsetzungsschritte der UN-BRK, bezieht sich dabei aber kaum auf den NAP. Der NAP-Ausschuss schwankt in seinem Aufgabenverständnis zwischen einem Beratungs- und Beteiligungsgremium. Daneben konkretisiert sich die Überwachungsfunktion außerhalb dieser Struktur in dem durch die BRK-Allianz veröffentlichten Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland.

Die Ressourcen, über die diese Strukturen verfügen, erscheinen insgesamt nicht ausreichend zu sein, um die umfangreichen Gestaltungs- und Abstimmungsaufgaben wahrnehmen zu können. Was den NAP-Ausschuss und den Inklusionsbeirat betrifft, sind die Einflussmöglichkeiten bei der Umsetzung der UN-BRK bzw. des NAP nicht hinreichend konkretisiert worden.

An diesen Befunden setzt ein erster Handlungsansatz zur Verbesserung der Steuerungseffizienz an, der darauf abzielt, die Rollen der Akteure bei der innerstaatlichen Durchführung und Überwachung des NAP-Prozesses zu konkretisieren und entsprechend mit Ressourcen auszustatten. Im Sinne der Stärkung der etablierten Strukturen ist folgende Fokussierung naheliegend:

- Es sollte geprüft werden, ob der NFP in seiner Funktion als zentrale staatliche Steuerungseinheit durch eine bessere Personalausstattung weiter gestärkt werden müsste. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Umsetzung der Handlungsbedarfe und -empfehlungen dieses Berichts sowie die daraus entstehenden zusätzlichen Anforderungen und Aufgaben.
- Die Focal Points der Ressorts können darin gestärkt werden, ihre Koordinierungsfunktion besser zu erfüllen. Sie bilden die

Schnittstelle zum NFP, könnten aber auch stärker als bisher als Ideengeber für die Umsetzung der UN-BRK in die jeweiligen Ministerien hinein wirken. Hierfür benötigen sie ausreichende Ressourcen und eine organisatorische Aufwertung durch die explizite Aufnahme in den Geschäftsverteilungsplan der Häuser. Damit könnte das Bewusstsein für das Thema ein stärkeres Gewicht erhalten.

- Der Inklusionsbeirat kann als breite gesellschaftliche Plattform und Koordinierungsmechanismus in die Zivilgesellschaft hinein weiterentwickelt werden. Von der Zusammensetzung seiner Mitglieder und der Arbeitsweise seiner Fachausschüsse her ist er hierfür geeignet. Er sollte jenseits eines Minimalkonsenses die Pluralität der in ihm versammelten Positionen besser sichtbar machen können. Hierbei helfen entsprechende Verfahrensregeln, die zu entwickeln und zwischen allen Beteiligten abzustimmen sind. Außerdem sollte der Inklusionsbeirat in seiner Multiplikatorenfunktion auch eine explizite – evtl. auch kritische – Position zum NAP erarbeiten, die bei seiner inhaltlichen Weiterentwicklung berücksichtigt werden kann. Die notwendigen Informationen hierfür können ihm vom NFP zur Verfügung gestellt werden.
- Die Rolle des NAP-Ausschusses sollte konkretisiert und mit verbindlichen Arbeitsverfahren hinterlegt werden. Insbesondere ist zu klären, ob er ein Teil der innerstaatlichen Umsetzung nach Artikel 33 Absatz 3 der UN-BRK in Bezug auf den NAP und in diesem Sinne ein Beteiligungsgremium, oder ob er unabhängig davon ein Beratungsgremium des BMAS ist. Hierauf aufbauend sind die Arbeitsweise des Ausschusses sowie seine Informationsrechte und Gestaltungsmöglichkeiten auszurichten.
- Die Monitoring-Stelle ist schließlich als unabhängige Beobachterin des Umsetzungsprozesses der UN-BRK aus menschenrechtlicher Perspektive maßgeblich. Auch bei ihr sollte die Ressourcenausstattung geprüft und den Anforderungen entsprechend angepasst werden.

7.2.2 Effektivierung der Partizipationsprozesse

Transparenz, Partizipation und Nichtdiskriminierung sind zentrale Grundprinzipien für die Gestaltung der Prozesse rund um den NAP. Wichtige handlungsorientierende Aspekte dieser Prinzipien werden als Empfehlungen an die Vertragsstaaten im „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ in Bezug auf die zentrale Rolle für die zivilgesellschaftliche Partizipation genannt (vgl. Kapitel 3.2.1).

Dementsprechend fordert die Zivilgesellschaft, dass verbindliche Beteiligungsstandards definiert und umgesetzt werden (vgl. Kapitel 3.2.3).

Die Bundesregierung hat in der Entstehungsphase des NAP einen breiten gesellschaftlichen Diskurs zur Umsetzung der UN-BRK angestoßen (vgl. Kapitel 3.2.2). Hierfür wurden unterschiedliche Formate gewählt, die für verschiedene Personengruppen geeignet waren und eine barrierefreie Beteiligung ermöglichten. Die Einschätzungen über Qualität der Formate und die Transparenz hinsichtlich der Überführung von Ergebnissen in den NAP gehen zwischen den Beteiligten jedoch auseinander (vgl. Kapitel 5).

Ein zweiter Handlungsansatz greift diesen Umstand auf, indem er einen Prozess anregt, um die Partizipation der Zivilgesellschaft transparenter und effektiver zu gestalten. Folgende Aspekte sind hierbei zentral:

- Hilfreich ist eine Klärung, wie eine „volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe“ in Bezug auf den Prozess zur Weiterentwicklung des NAP erreicht werden kann und was es bedeutet, im Kontext des NAP die Zivilgesellschaft „aktiv“ einzubeziehen. Diese Klärung sollte auf einer menschenrechtlichen Argumentationsgrundlage unter Berücksichtigung politischer Entscheidungsbefugnisse gemeinsam mit der Zivilgesellschaft vorgenommen werden.
- Aufbauend auf diesen Klärungen sollte ein Partizipationskonzept für den Prozess zur Weiterentwicklung des NAP mit konkreten Angaben zu Zielen, Reichweite und Grenzen der Partizipation, Verfahrensregeln und Information, Transparenz etc. unter Einbindung der Zivilgesellschaft erarbeitet werden.

7.2.3 Gestaltung des NAP als dynamischer Prozess

Das „Handbook on National Human Rights Plans of Action“ sieht Aktionspläne als unabgeschlossene Prozesse an. Entsprechend sind Mechanismen zur Überprüfung und Fortentwicklung sowohl auf der Ebene des gesamten Aktionsplans als auch auf der Maßnahmenebene erforderlich, genauso wie eine Publikations- und Medienstrategie, die die fortlaufende Befassung mit dem NAP ermöglicht und anregt (vgl. Kapitel 3.2.1).

Ein weiterer Handlungsansatz unterstützt diesen Aspekt und zielt auf die Dynamisierung des NAP-Prozesses durch die folgenden Vorschläge:

- Die in diesem Evaluationsprojekt erprobte erweiterte Statusabfrage ist im Sinne eines systematischen Monitorings zur Umsetzung der Maßnahmen auszubauen und regelmäßig zu etablieren. Die zentralen Ergebnisse des Monitorings sollten öffentlich zugänglich sein.

- Die im ersten Handlungsansatz besprochene kontinuierliche Weiterentwicklung der Informationsgrundlage für die Einschätzung der Lebenssituation und Rechtsausübung von Menschen mit Behinderungen führt zu einer fortlaufenden Überprüfung der Handlungsbedarfe und ggf. Ergänzung des NAP durch Zielanpassungen und neue Maßnahmen. In diesem Zusammenhang können der NAP-Ausschuss, der Inklusionsbeirat und die Monitoring-Stelle neue Informationen und Befunde grundlegend im Hinblick auf den Weiterentwicklungsbedarf des NAP prüfen und entsprechende Handlungsbedarfe können über den NFP an die Focal Points der Ressorts mit der Bitte um Stellungnahme weitergeleitet werden.
- Die kontinuierliche Weiterentwicklung des NAP sollte dokumentiert und in den politischen und zivilgesellschaftlichen Raum kommuniziert werden. Eine entsprechende Kommunikationsstrategie sollte daher Teil des Weiterentwicklungsprozesses sein. Zentral ist hierbei ein offen im Internet einsehbares Dokument, das es ermöglicht, Maßnahmen, ihren Umsetzungsstand sowie maßnahmenbezogene Weiterentwicklungen und in der Diskussion befindliche Handlungsbedarfe zu verfolgen.

7.2.4 Handlungsrahmen für die Wirkungsanalyse

Die für die Weiterentwicklung des NAP wichtigen Wirkungsfragen einzelner Maßnahmen werden bisher nicht systematisch angegangen. Ein für alle Maßnahmen verbindlicher Handlungsrahmen für die Evaluation kann hier eine höhere Transparenz schaffen. Dabei ist es aufgrund der Unterschiedlichkeit der Maßnahmen geboten, die Wahl der Evaluationsmethode offen zu lassen. Es können aber einheitliche Wirkungsfragen gestellt werden, die zum Maßnahmenende beantworten sein sollten. Zentral ist dabei die Frage, ob die Maßnahmen dazu beigetragen haben, die Anforderungen aus der UN-BRK besser zu erfüllen. Mit Bezug zu Artikel 3 der UN-BRK kann diese Frage weiter konkretisiert werden:

- In welchem Maße verändern sich die Chancen der sozialen Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen?
- Inwieweit werden durch die Maßnahmen die Voraussetzungen für eine selbstbestimmte Lebensführung verbessert?
- Welchen Beitrag leisten die Maßnahmen dazu, bestehende Benachteiligungen von Menschen mit Beeinträchtigungen abzubauen?
- Welche Erkenntnisse gibt es, dass die ergriffenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit dazu beigetragen, in der Bevölkerung das Bewusstsein für behinderte Menschen zu stärken?

- Unter welchen Bedingungen können die Maßnahmen ihre Wirkung entfalten? Welche Umstände führen ggf. dazu, dass die angestrebten Wirkungen nicht oder nur unzureichend erzielt wurden?
- Welche Gruppen von Menschen mit Beeinträchtigungen profitieren besonders von den Wirkungen?
- In welchem Verhältnis stehen Aufwand und erzielte Wirkungen?

Ein grundsätzliches Anliegen sollte es sein, eine menschenrechtsbasierte Indikatorik zur Wirkungsüberprüfung von Maßnahmen zu entwickeln. Es könnte eine Aufgabe des BMAS sein, für die Focal Points der Ressorts entsprechende Diskussionsstände und Ergebnisse der Indikatorenentwicklung aufzubereiten und in den oben vorgeschlagenen Handlungsrahmen zu integrieren.

8 Literatur

Aichele, V. (2008): Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll – Ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte, Berlin.

Aichele, V. (2010): Behinderung und Menschenrechte – Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in: Bundeszentrale für politische Bildung: Aus Politik und Zeitgeschichte 23/2010, Bonn.

Aichele, V., Althoff, N. (2012): Nicht-Diskriminierung und angemessene Vorkehrungen in der UN-Behindertenrechtskonvention. In: Welke, A. (2012): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin.

BMAS (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin. Im Internet unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile

BMAS (2011a): Übereinkommen der Vereinten Nationen über Rechte von Menschen mit Behinderungen - Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland.

BMAS (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen, Berlin.

BRK-Allianz (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, Berlin. Im Internet unter: http://www.brk-allianz.de/attachments/article/87/parallelbericht_barrierefrei_layoutfassung.pdf

Bundeskanzleramt Österreich (Hrsg., 2009): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis, Wien.

Bundesverfassungsgericht (2004): Beschluss des Zweiten Senats vom 14.10.2004 (BVerfG 2 BvR 1481/04)

Bussmann, W. et al. (1997): Einführung in die Politikevaluation, Basel.

Deutscher Behindertenrat (2010): Forderungen des Deutschen Behindertenrates für einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Deutscher Bundestag (2008): Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drucksache 16/10808.

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2003): Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit – Zusammenfassung, Bonn.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Positionen Nr. 2.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2011): Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung anlässlich der Anhörung im Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2011.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2013): Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin, Berlin.

Fraser, N. (2003): Soziale Gerechtigkeit im Zeitalter der Identitätspolitik. Umverteilung, Anerkennung und Beteiligung. In: Fraser, N., Honneth, A.: Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse. Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 13-128

Hirschberg, M. (2012): Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik. Anforderungen aus Artikel 31 der UN-Behindertenrechtskonvention.

Hornberg, C., Schröttle, M. (2011): Endbericht „Vorstudie zur Neukonzeption des Behindertenberichtes“, Bielefeld.

Jungk, R., Müllert, N. (1989): Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. München.

Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone und Sylvia Veit (2011): Politikanalyse, Opladen.

Kotzur, M., Richter, C. (2012): Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht. In: Welke, A. (2012): UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin.

Kreutz, M. et al. (2013): Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis – Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete, Köln.

Masuch, P. (2012): „Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden!“, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Diskussionsbeitrag Nr. 5/2012, Heidelberg.

Mayntz, R./Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R., Scharpf, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung.

Mayntz, R. (2009): Über Governance, Frankfurt am Main.

Nowak, M. (2005): UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary, Kehl.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UN-HCHR) (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action, New York, Geneva.

Schubert, K., Klein, M. (2011): Das Politiklexikon. 5., aktualisierte Auflage, Bonn. Im Internet unter:
<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/>

UN-Fachausschuss zum Sozialpakt (1991): General Comment Nr. 3, Genf.

UN-Fachausschuss zum Sozialpakt (2009): General Comment Nr. 20, Genf.

Wright, M. et al. (2010): Partizipation in der Zusammenarbeit zwischen Zielgruppe, Projekt und Geldgeber/in, In: Wright, M.: Partizipative Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung und Prävention, Bern.

9 Tabellen und Abbildungen

Tabellen:

Tabelle 4-1: Themenspezifische Artikel der UN-Behindertenrechtskonvention und ihre thematische Abdeckung durch Handlungsfelder des NAP	52
Tabelle 4-2: Anzahl der Maßnahmen in den Handlungsfeldern	56
Tabelle 4-3: Umsetzungsstand aller Maßnahmen (Stand: 31.12.2013)	62
Tabelle 4-4: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“	66
Tabelle 4-5: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Bildung“	69
Tabelle 4-6: Maßnahmentypen im Handlungsfeld Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege	71
Tabelle 4-7: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft“	73
Tabelle 4-8: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Frauen“	75
Tabelle 4-9: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Ältere Menschen“	76
Tabelle 4-10: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“	78
Tabelle 4-11: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Mobilität“	80
Tabelle 4-12: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Kultur und Freizeit“	82
Tabelle 4-13: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“	84
Tabelle 4-14: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Persönlichkeitsrechte“	86
Tabelle 4-15: Maßnahmentypen im Handlungsfeld „Internationale Zusammenarbeit“	88
Tabelle 10-1: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 1 „Arbeit und Beschäftigung“	165
Tabelle 10-2: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 2 „Bildung“	170
Tabelle 10-3: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 3 „Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“	173
Tabelle 10-4: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 4 „Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft“	177

Tabelle 10-5: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 5 „Frauen“	181
Tabelle 10-6: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 6 „Ältere Menschen“	183
Tabelle 10-7: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 7 „Bauen und Wohnen“	185
Tabelle 10-8: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 8 „Mobilität“	187
Tabelle 10-9: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 9 „Kultur und Freizeit“	189
Tabelle 10-10: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 10 „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“	192
Tabelle 10-11: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 11 „Persönlichkeitsrechte“	198
Tabelle 10-12: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 12 „Internationale Zusammenarbeit“	200

Abbildungen:

Abbildung 4-1: Beginn der Maßnahmen	57
Abbildung 4-2: Wer ist für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich? (Mehrfachantworten möglich)	58
Abbildung 4-3: Maßnahmentypen: Im Zentrum der Maßnahmen stehen...	60
Abbildung 4-4: Wer profitiert von den Maßnahmen?	61
Abbildung 4-5: Beteiligung der Zivilgesellschaft	62
Abbildung 4-6: Umsetzungsstand der Maßnahmen in den Handlungsfeldern (Stand: 31.12.2013)	63
Abbildung 4-7: Umsetzungsstand der Maßnahmen nach Maßnahmentypen (für Maßnahmen, deren Umsetzungsstand bekannt ist)	64
Abbildung 5-1: Zeitleiste für die Entwicklung und Umsetzung des NAP (März 2009 bis Herbst 2014)	119
Abbildung 6-1: Evaluation der Maßnahmen	141

10 Anhang

Bezüge von Maßnahmen zu relevanten Artikeln der UN-BRK

In den folgenden Tabellen werden für jedes Handlungsfeld die Bezüge der einzelnen Maßnahmen zu den Artikeln und Abschnitten der UN-BRK untersucht. Die Tabellen werden durch Zwischenüberschriften in die Themenschwerpunkte der Handlungsfelder unterteilt. In den Tabellen finden sich die folgenden Informationen:

- Die für das jeweilige Handlungsfeld relevanten Artikel der UN-BRK und deren Absätze,
- ggf. in Kapitel 3 des NAP genannte übergeordnete Ziele in diesem Handlungsfeld – zu informatorischen Zwecken,
- die nummerierten Maßnahmen zum jeweiligen Handlungsfeld und Themenschwerpunkt sowie ggf. deren Ziele, insofern sie angeführt wurden.

Für die Maßnahmen der Handlungsfelder wird jeweils der Bezug zu den thematisch relevanten Bestimmungen der UN-BRK analytisch hergeleitet. Vorrangig wird dabei die Deckungsgleichheit mit den in Kapitel 3 des NAP aufgeführten Artikeln der UN-BRK mit Relevanz für das Handlungsfeld geprüft. Sofern es weitere thematisch relevante Artikel gibt, werden diese ergänzend aufgeführt.

Eine methodische Schwierigkeit liegt darin, dass sich Maßnahmen und Artikel der UN-BRK zum Teil nicht eindeutig und ausschließlich einander zuordnen lassen.

Zuordnungsschwierigkeiten der Maßnahmen zu Bestimmungen der UN-BRK ergeben sich zum Beispiel, weil Zielsetzungen der Maßnahmen in einigen Fällen Interpretationsspielraum lassen. So kann beispielsweise ein Forschungsprojekt zu Diskriminierungen im Bereich der Hochschule methodisch verstanden werden und wäre in diesem Fall eine Maßnahme zur Sammlung geeigneter Informationen, um politische Konzepte zur Umsetzung der UN-BRK auszuarbeiten (gemäß Artikel 31, Abs. 1). Gleichzeitig ist auch ein vorrangig inhaltliches Verständnis möglich, dann handelt es sich bei der Maßnahme um einen Beitrag zur Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Hochschulbildung (Artikel 24, Abs. 5). Die Zuordnung im Rahmen der Analyse folgt in einem solchen Fall derjenigen, die im NAP vorgenommen wurde, orientiert sich also an der Intention der Verfasser des NAP. Für das gewählte Beispiel bedeutet das: Da das Forschungsprojekt unter dem Themenschwerpunkt „Hochschule“ aufgeführt wird, nicht etwa unter dem Themenschwerpunkt „Bildungsforschung“,

wird es als Maßnahme zur Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs kategorisiert.

Auf Basis der tabellarischen Zuordnung der Maßnahmen zu den Bestimmungen der UN-BRK lassen sich die folgenden Auswertungen für die Handlungsfelder vornehmen. Im Vordergrund steht die Frage, zu welchen in der UN-BRK enthaltenen Teilaspekten Maßnahmen im NAP existieren. Dabei bleibt die Quantität, Qualität und Passgenauigkeit der Maßnahmen unberücksichtigt (vgl. Erläuterungen in Kapitel 4.2.3):

- Geprüft wird einerseits, welche Bestimmungen der UN-BRK gar nicht in Maßnahmen aufgegriffen werden; solche Bestimmungen werden in den Tabellen blau hinterlegt.
- Andererseits ist zu klären, ob die einer spezifischen Bestimmung zugeordneten Maßnahmen ggf. nur einen bestimmten Teilbereich dieser Bestimmung abdecken (z. B. Maßnahmen zum Bereich Hochschule, aber nicht zu Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen, obwohl in Artikel 24, Abs. 5 explizit erwähnt). In diesem Fall werden die nicht durch Maßnahmen abgedeckten Begriffe grau hinterlegt.
- Maßnahmen, die sich keiner UN-BRK-Bestimmung zuordnen lassen, sind rosa hinterlegt.

Tabelle 10-1: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 1 „Arbeit und Beschäftigung“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)	Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
Möglichkeit, Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen (Art. 27, Abs. 1)	„Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, mehr Beschäftigungschancen für Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen.“ (S.38)	Beschäftigungspolitische Maßnahmen, Vermittlung und Beratung
Freie Wahl und Annahme einer Arbeit in offenem, integrativem und zugänglichem Arbeitsmarkt und -umfeld. (Art. 27, Abs. 1)		
Sicherstellung, dass keine Sklaverei oder Leibeigenschaft stattfinden, Verhinderung von Zwangs- oder Pflichtarbeit (Art. 27, Abs. 2)		
Zugang zu allg. beruflichen Beratungsprogrammen und Stellenvermittlung (Art. 27, Abs. 1d)		A5 Gebärdentelefon bei der Bundesagentur für Arbeit
		A6 Behebung von Beratungsdefiziten im Bereich des SGBII
Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten und berufl. Aufstieg , Unterstützung bei der Arbeitssuche (...) und beim berufl. Wiedereinstieg (Art. 27, Abs. 1 e)		A1 Initiative für Ausbildung und Beschäftigung , um „zu konkreten Verabredungen zu kommen, wie mehr Inklusion (...) am Arbeitsmarkt erreicht werden kann.“
Förderung des Sammelns von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (Art. 27, Abs. 1 j)		A2 Programm „ Initiative Inklusion “, zur Förderung von Ausbildung und Beschäftigung älterer Menschen mit Schwerbehinderung
Förderung von Beschäftigung im privaten Sektor (Art. 27, Abs. 1 h)		A3 Programm „ Job 4000 “, um neue Arbeits- und Ausbildungsplätze für Menschen mit Behinderungen zu schaffen
Betrifft auch:		A4 Bewerbungsvideos für junge Menschen mit Behinderungen
		A7 Evaluation von Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben, um die Wirkung zu untersuchen
		A17 Modellprojekt „ Integration Inklusive “, um jungen Menschen mit Behinderung nach ihrer Ausbildung eine Arbeitsstelle zu vermitteln ²⁰¹
		A18 IdA – Integration durch Austausch , um den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern ²⁰²

²⁰¹ Abweichend vom NAP nicht unter Berufsorientierung und Ausbildung eingeordnet, da es um Absolventen geht.

²⁰² Abweichend vom NAP nicht unter Berufsorientierung und Ausbildung eingeordnet, da es um Absolventen geht.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Beschäftigung im öffentlichen Sektor (Art. 27, Abs. 1g)
Verbot von Diskriminierung aufgrund von Behinderung im Zusammenhang mit einer Beschäftigung (Art. 27, Abs. 1a)
Schützen des gleichen Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27, Abs. 1b)
Gewährleistung der gleichberechtigten Ausübung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten (Art. 27, Abs. 1c)
Sicherstellung, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden (Art. 27, Abs. 1i)
Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren bei Arbeitsstätten (Art. 9, Abs. 1a)
Zugang zu Berufsausbildung und Weiterbildung (Art. 27, Abs. 1d)
Sicherstellung des diskriminierungsfreien und gleichberechtigten Zugangs zu (...) Berufsausbildung , Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen (Art. 24, Abs. 5)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	<p>A 26 Zusammenarbeit von landwirtschaftlichen Betrieben mit Werkstätten für behinderte Menschen, „als Beitrag zur Förderung der Entwicklung ländlicher Räume“</p> <p>A36 Sozialwissenschaftliche Studie: "Behinderung und Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt", um zu untersuchen, welche Vorbehalte, Gründe oder strukturellen Faktoren dazu führen, dass Unternehmen Menschen mit Schwerbehinderungen einstellen oder nicht.</p>
	A32 Ausschuss für Arbeitsstätten nach § 7 der Arbeitsstättenverordnung ²⁰³
Berufsorientierung und Ausbildung	
„Die Bundesregierung und die BA (werden) die berufliche Orientierung von schwerbehinderten Schülerinnen und Schülern wesentlich verbessern.“ (S. 40)	A1 Initiative für Ausbildung und Beschäftigung , um „zu konkreten Verabredungen zu kommen, wie mehr Inklusion (...) am Arbeitsmarkt erreicht werden kann.“
	A8 Berufliche Orientierung im Rahmen des Programms „ Initiative Inklusion “ (jährlich 10.000 schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler mit sonderp. Förderbedarf)
	A3 Programm „ Job 4000 “, um neue Arbeits- und Ausbildungsplätze für Menschen mit Behinderungen zu schaffen
	A9 Inklusive Ausbildungsstrukturen in außerbetrieblicher Ausbildung . „Ziel ist es, den Anteil betrieblicher Ausbildungsanteile um 25 Prozent bis 2015 zu steigern.“
	A10

²⁰³ Abweichend vom NAP nicht unter Sensibilisierung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eingeordnet.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Beschäftigung im öffentlichen Sektor (Art. 27, Abs. 1g)
Förderung von Programmen für die berufliche Rehabilitation , den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg (Art. 27, Abs. 1k)
Organisieren, stärken und erweitern von Habilitations- und Rehabilitationsdiensten und -programmen, insbes. auf dem Gebiet (...) der Beschäftigung, der Bildung (...) (Art. 26, Abs. 1) <ul style="list-style-type: none"> - die frühestmöglich einsetzen (Abs. 1a) - auf einer multidisziplinären Bewertung beruhen (Abs. 1a) - die Einbeziehung in die Gemeinschaft unterstützen - freiwillig sind (Abs. 1b)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	<p>A11 Stärkere Orientierung am Arbeitsmarkt: Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich Ausbildungspakt, um behinderte junge Menschen individuell unterstützen und fördern zu können</p> <p>A12 Berufseinstiegsbegleitung in die betriebliche Ausbildung</p> <p>A13 Einheitliche Sonderregelungen in der Ausbildung, um den Einstieg in Ausbildung zu erleichtern. „Damit verbessert sich die Transparenz über die erworbenen Qualifikationen und erleichtert behinderten Jugendlichen den Einstieg in Ausbildung.“</p> <p>A14 Ausbildungszuschuss/Unterstützte Beschäftigung</p> <p>A15 Verzahnte Ausbildung mit Berufsbildungswerken, damit mehr Jugendliche die Möglichkeit bekommen, frühzeitig betriebliche Arbeitsabläufe direkt im Unternehmen kennenzulernen</p> <p>A16 Projekt TrialNet: Ausbildung mit Ausbildungsbausteinen. „Ziel ist es, den Kreis der Betriebe, die zur Ausbildung von Jugendlichen mit Behinderungen bereit sind, zu erweitern.“</p> <p>A19 Zugangswege junger Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beruf, um einen Überblick über Zugangschancen in Ausbildung und Beschäftigung auf dem allg. Arbeitsmarkt herzustellen</p> <p><u>A37</u> Rehabilitationspädagogische Zusatzqualifikation für Ausbilderinnen und Ausbilder</p> <p>A20 Projekt: IT-Ausbildungsverbund, um den Anteil an Menschen mit Behinderungen zu erhöhen</p>
Berufliche Rehabilitation und Prävention	
„Anspruch behinderter Menschen auf Teilhabe am Arbeitsleben mittels beruflicher Rehabilitation individualisiert, frühzeitig und bedarfsgerecht (einlösen).“ (S. 41)	<p>A21 RehaFutur-Initiative, um Leistungen zur Teilhabe „noch effektiver, flexibler und nachhaltiger unter Berücksichtigung der Selbstbestimmung und Selbstverantwortung“ zu erbringen (S. 126)</p> <p>A22 Betriebliches Eingliederungsmanagement, um kleine und mittlere Unternehmen bei der Durchführung eines BEM zu unterstützen</p> <p><u>A33</u> Aufbau eines Reha-Wissensportals (Web-Portal) zur Verbesserung der trägerübergreifenden qualifizierten und</p>

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
- so gemeindenach wie möglich sind (Abs. 1b)
Förderung der Aus- und Fortbildung für Fachkräfte und Mitarbeiter in Habilitations- und Rehabilitationsdiensten (Art. 26, Abs. 2)
Förderung der Verfügbarkeit, Kenntnis und Verwendung unterstützender Geräte und Technologien für Zwecke der Habilitation und Rehabilitation (Art. 26, Abs. 3)
Gewährleistung der gleichberechtigten Ausübung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten (Art. 27, Abs. 1c)
Kampagnen zur Bewusstseinsbildung , um Anerkennung der Fertigkeiten, Verdienste und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen und ihres Beitrags zur Arbeitswelt zu fördern. (Art. 8, Abs. 2a)iii))

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	unabhängigen Beratung
Werkstätten für behinderte Menschen²⁰⁴	
„Die Bundesregierung setzte sich (...) für eine deutliche Stärkung des personenzentrierten Ansatzes ein.“ (S. 16)	A23 Neuausrichtung des Werkstättenrechts , in Richtung einer Stärkung des personenzentrierten Ansatzes
	A25 Bundesweite Berücksichtigung von Werkstätten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge
	A24 Dialog mit Werkstatträtern um die Mitwirkung zu stärken
Sensibilisierung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern	
„Die Bundesregierung will zusammen mit Partnern aus Wirtschaft, Gewerkschaft, Rehabilitationsträgern sowie Verbänden von behinderten Menschen verstärkt Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die Beschäftigung behinderter Menschen sensibilisieren.“ (S. 46)	A1 Initiative für Ausbildung und Beschäftigung , um „zu konkreten Verabredungen zu kommen, wie mehr Inklusion (...) am Arbeitsmarkt erreicht werden kann.“
	A27 Inklusionskompetenz bei Kammern – im Rahmen der „Initiative Inklusion“
	A28 Ausbau von www.einfach-teilhaben.de um Arbeitgeber für das Thema zu sensibilisieren
	A29 „Nationale CSR-Strategie“ , um die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen zu fördern
	A30 „Charta der Vielfalt“
	A31 Auszeichnung für Arbeitgeber , Verstärkte Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen
	<u>A35</u> Regionaltagungen „Unternehmen inklusive Arbeit - Mehrwert durch Beschäftigung von Menschen mit Behinderung“

²⁰⁴ Werkstätten wurden hier dem Bereich „Arbeit und Beschäftigung“ (Art. 27) zugeordnet. Vom Inhalt her möglich wäre aber auch eine Zuordnung zu Art. 26 „Habilitation und Rehabilitation“.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Sammlung geeigneter Informationen (Art. 31, Abs.1)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
Ohne Themenschwerpunkt-Zuordnung	
	A34 Forschungsprojekt Impulse für die (Unternehmen der) Gesundheitswirtschaft

Tabelle 10-2: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 2 „Bildung“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
<p>Übergreifende Lernziele:</p> <p>Selbstwertgefühl ist voll zur Entfaltung zu bringen, Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten, den Grundfreiheiten und der menschlichen Vielfalt (Art. 24, Abs. 1a)</p> <p>Persönlichkeit, Begabungen, Kreativität, geistige und körperliche Fähigkeiten sind voll zur Entfaltung zu bringen (Art. 24, Abs. 1b)</p> <p>Befähigung zur wirksamen Teilhabe an einer freien Gesellschaft (Art. 24, Abs. 1c)</p>
Sicherstellung, dass kein Ausschluss vom allgemeinen Bildungssystem erfolgt (Art. 24, Abs. 2a)
Sicherstellung des Zugangs zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschule und weiterführenden Schule (Art. 24, Abs. 2b)
Sicherstellung angemessener Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen (Art. 24, Abs. 2c)
Sicherstellung der notwendige Unterstützung , um erfolgreiche Bildung zu erleichtern (Art. 24, Abs. 2d)
Sicherstellung eines Angebots an wirksamen individuell angepassten Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet (Art. 24, Abs. 2e)
Ermöglichung des Erwerbs lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben (Art. 24, Abs. 3)
Erleichterung des Erlernens von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring (Art. 24, Abs. 3a)
Erleichterung des Erlernens der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosen (Art. 24, Abs. 3b)
Vermittlung von Bildung bei blinden, gehörlosen oder taubblinden Menschen in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am besten geeignet sind , sowie in einem Umfeld, das die bestmögliche

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
<p>„Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass inklusives Lernen in Deutschland eine Selbstverständlichkeit wird.“ (S. 47)</p> <p>„Kindergärten und -tagesstätten, Schulen, Hochschulen und Einrichtungen der Weiterbildung sollen alle Menschen von Anfang an in ihrer Einzigartigkeit und mit ihren individuellen Bedürfnissen in den Blick nehmen und fördern.“ (S. 47)</p>	
Schule	
„Im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Möglichkeiten wird die Bundesregierung Länder und Schulträger zum Ausbau der Angebote des gemeinsamen schulischen Lernens aktiv auffordern und in diesem Prozess weiterhin unterstützen.“ (S. 48)	<p>B5 „Wegweiser für Eltern zum gemeinsamen Unterricht“ als Hilfestellung für Eltern auf dem Weg in den gemeinsamen Unterricht</p> <p>B7 Inklusiver Unterricht an deutschen Auslandsschulen</p>

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
schulische und soziale Entwicklung gestattet. (Art. 24, Abs. 3c)
Maßnahmen zur Einstellung von Lehrkräften , und zur Schulung von Fachkräften. Diese Schulung schließt die Schärfung des Bewusstseins für Behinderungen und die Verwendung geeigneter ergänzender und alternativer Formen, Mittel und Formate der Kommunikation sowie pädagogische Verfahren und Materialien ein. (Art. 24, Abs. 4)
Maßnahmen zur Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen, einschließlich Schulen (Art. 9, Abs. 1a)
Sicherstellung, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen können, einschließlich im schulischen Bereich ; (Art. 30 Abs. 4d)
Sicherstellung des diskriminierungsfreien und gleichberechtigten Zugangs zu allgemeiner Hochschulbildung, (...), Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen unter Einsatz angemessene Vorkehrungen. (Art. 24, Abs. 5)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	<p>B1 Qualifizierungsinitiative von Bund und Ländern zu Fragen der inklusiven Bildung</p> <p>B2 Expertenkreis „Inklusive Bildung“ der Deutschen UNESCO-Kommission, um die Umsetzung inklusiver Bildung bundesweit zu stärken</p> <p>B3 Nationale Konferenz zur „Inklusiven Bildung“</p> <p>B4 Europäische Agentur für Entwicklungen in der sonderpädagogischen Förderung</p> <p>B6 Jakob-Muth-Preis „Gemeinsam lernen – mit und ohne Behinderung“</p> <p>B7 Berücksichtigung von Fragen inklusiver Bildung im Bereich Medien in der Bildung, zum Einsatz digitaler Medien in der beruflichen Qualifizierung</p> <p>B18 „E-Learning für Inklusion“, um neue Medien auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen²⁰⁵</p> <p>B19 Konferenz zu Bildung und Beruf</p>
Hochschule	
<i>„Im Bereich der Hochschule gilt es, die Zahl der Studierenden mit Behinderungen zu erhöhen, indem Hochschulen und ihre Angebote zunehmend barrierefrei ausgestaltet werden“ (S.48)</i>	<p>B8 Forschungsprojekt zu Diskriminierungen im Bereich der Hochschule, um die Hochschulen zu unterstützen, diskriminierende Strukturen zu erkennen.</p> <p>B9 Beratungsstelle Studium und Behinderung beim Deutschen Studentenwerk</p>

²⁰⁵ Abweichen zum NAP nicht unter Bildungsforschung eingeordnet, da es um Mittel der Kommunikation geht.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Sammlung geeigneter Informationen , einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen. (Art. 31. Abs. 1)
Förderung einer respektvollen Einstellung gegenüber den Rechten von Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen des Bildungssystems , auch bei allen Kindern von früher Kindheit an (Art. 8, Abs. 2b)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	<p>B10 „Erhebung zur Situation Studierender mit Behinderung oder chronischer Krankheit im Bachelor-/Master-Studiensystem“</p> <p>B11 Förderung des Projekts „ProBas“ des Paul-Ehrlich-Instituts, welches schwerbehinderten Bachelor-Absolventen eine Weiterqualifikation bietet</p>
Bildungsforschung	
	<p>B12 Berücksichtigung von Fragen inklusiver Bildung im Rahmenprogramm „Empirische Bildungsforschung“, um Erkenntnisse zur inklusiven Schulung zu gewinnen.</p> <p>B14 Nationales Bildungspanel (NEPS), „um wichtige Erkenntnisse zu bildungsrelevanten Prozessen von Menschen mit Behinderungen zu gewinnen.“ (S. 4)</p> <p>B15 Nationaler Bildungsbericht zur Darstellung von Daten zu Schüler/-innen mit sonderp. Förderbedarf</p> <p>B16 Bundesbericht zur Förderung des Wissenschaftlichen Nachwuchses II (BuWiN II)</p> <p>B17 Projekt zur Diskriminierungen im Bildungsbereich – unter besonderer Berücksichtigung struktureller Diskriminierungen</p>
Ohne Themenschwerpunkt-Zuordnung	
	<p>K4.2 Empfehlungen und Handreichungen für Schulbuchverlage²⁰⁶</p>

²⁰⁶ Inhaltliche Zuordnung der Maßnahme aus Kapitel 4 Information und Repräsentation.

Tabelle 10-3: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 3
„Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)	Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	„Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, eine wohnortnahe, barrierefreie und flächendeckende Versorgung mit Präventions-, Gesundheits-, Rehabilitations- und Pflegedienstleistungen für Menschen mit und ohne Behinderungen sicherzustellen.“ (S. 52)	
Recht auf Höchstmaß an Gesundheit ohne Diskriminierung (Art. 25)		
Zugang zu geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten (Art. 25)		
Unentgeltliche / erschwingliche Gesundheitsversorgung in gleicher Qualität wie anderen Menschen, einschl. sexual- und fortpflanzungsmedizinischer Gesundheitsleistungen und Programme des öffentl. Gesundheitswesens sicherstellen (Art. 25, Abs. a)		
Anbieten von speziell wegen Behinderungen benötigten Gesundheitsleistungen , einschl. Früherkennung und Frühintervention sowie Leistungen, um weitere Behinderungen möglichst gering zu halten (Art. 25, Abs. b)		
Gesundheitsleistungen so gemeindenah wie möglich (Art. 25, Abs. c)		
Schärfen des Bewusstseins von Angehörigen der Gesundheitsberufe für Menschenrechte, Würde, Autonomie und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen – durch Schulungen		
	Prävention und Gesundheitsversorgung	
		C5 Stärkung der Prävention , um chronische Erkrankungen und Behinderungen zu vermeiden, zuallererst bei Kinder und Jugendlichen
		C31 Fachgespräch "Fetales Alkoholsyndrom" , um das Thema in der Öffentlichkeit besser bekannt zu machen, damit die betroffenen Kinder auch als Menschen mit Behinderung anerkannt werden.
		C33 AG Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt : Ziel ist, die Arbeitsbedingungen so zu verbessern, dass der Trend zu steigenden Fehlzeiten und Frühverrentungen aufgrund seelischer Störungen gestoppt werden kann.
	Es sind „die unterschiedlichen Voraussetzungen von Frauen und Männern mit Behinderungen (...) – sowohl in Bezug auf Erkrankungen, Medikamente und therapeutische Versorgung als auch in Bezug auf Umgang, Assistenz und Kommunikation – zu berücksichtigen.“ (S. 53)	C11 Gesundheitsversorgung von Frauen mit Behinderungen
		C9 Klärung der Zuständigkeit bei der Versorgung mit Hörgeräten
		C13 Neufassung der Heilmittel-Richtlinie . Sie bietet die Möglichkeit, Heilmittelverordnungen langfristig genehmigen zu lassen.
		C8 Bereitstellung und Vernetzung von patientengenerierten Informationen zu versch. Krankheitsbildern
	„Alle Menschen mit Behinderungen sollen einen uneingeschränkten (barrierefreien Zugang zu allen Gesundheitsdiensten und Gesundheitsdienstleistungen haben.“ (S. 53)	
		C6 Sensibilisierung des medizinischen Personals für Belange von Menschen mit Behinderungen

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
und Normenerlass (Art. 25, Abs. d)
Verbot von Diskriminierung in Krankenversicherung und Lebensversicherung ; Versicherungsangebote zu fairen Bedingungen (Art. 25, Abs. e)
Verhindern diskriminierender Vorenthaltungen von Gesundheitsversorgung, -leistungen, Nahrung, Flüssigkeiten (Art. 25, Abs. f)
Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren medizinischer Einrichtungen (Art. 9, Abs. 1a)
Höchstmaß an Unabhängigkeit erreichen oder bewahren (Art. 26) Vgl. auch: Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie , einschl. der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Unabhängigkeit (Art. 3a)
Höchstmaß an körperlichen, geistigen und sozialen Fähigkeiten erreichen oder bewahren (Art. 26)
Organisieren, stärken und erweitern von Habilitations- und Rehabilitationsdiensten und -programmen, (Art. 26, Abs. 1)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele	
„Das hohe Leistungsniveau bei der Gesundheitsversorgung soll aufrechterhalten und gezielt weiterentwickelt werden.“ (S. 52)	C10	Fachtagungsreihe zum Thema „Gesundheit für Menschen mit Behinderungen“
	C12	Kompetenzzentrum für Gehörlose im Alter , als Mittler zw. Gehörlosen bzw. Angehörigen und Einrichtungen der Gesundheitshilfe
	C1	Patientenrechtegesetz um „die Rechte von Patientinnen und Patienten zu stärken, beispielsweise beim Übergang von stationärer in die ambulante Versorgung oder im Zusammenhang mit Behandlungsfehlern. Diese Regelungen kommen auch Menschen mit Behinderungen zugute.“
	C1	Patientenrechtegesetz
	C7	Verbesserung der Versorgung von Menschen mit Behinderungen , insbes. Demenz, im Krankenhaus
„Ziel ist, in den nächsten zehn Jahren eine ausreichende Zahl an Arztpraxen barrierefrei zugänglich zu machen“ (S. 54)	C2	Ausbau der barrierefreien Arzt- und Klinikakunft
	C3	Programm „ Barrierefreie Arztpraxen “
	C4	Internetwerkzeuge für ÄrztInnen zu Erfordernissen der Barrierefreiheit in ihren Praxen
Rehabilitation und Teilhabe		
„Behinderten und von Behinderung bedrohten Menschen soll die gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglicht und Benachteiligungen vermieden oder ihnen entgegengewirkt werden.“ (S. 54)	C17	Förderung des Projekts „ E-Strategie Persönliches Budget “ ²⁰⁷ , um die Verbreitung zu erhöhen
	C18	Wissenschaftliche Begleitforschung zum Persönlichen Budget
	C20	Analyse der Prozessketten beim Persönlichen Budget und bei den Gemeinsamen Servicestellen
	C14	Einheitliches, umfassendes Bedarfsfeststellungsverfahren für Habilitation und

²⁰⁷ Verstanden als Instrument zur Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
<ul style="list-style-type: none"> - die frühestmöglich einsetzen (Abs. 1a) - auf einer multidisziplinären Bewertung beruhen (Abs. 1a) - die Einbeziehung in die Gemeinschaft unterstützen - freiwillig sind (Abs. 1b) - so gemeindenach wie möglich sind (Abs. 1b)
Förderung der Aus- und Fortbildung für Fachkräfte und Mitarbeiter in Habilitations- und Rehabilitationsdiensten (Art. 26, Abs. 2)
Förderung der Verfügbarkeit, Kenntnis und Verwendung unterstützender Geräte und Technologien für Zwecke der Habilitation und Rehabilitation (Art. 26, Abs. 3)
Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren medizinischer Einrichtungen (Art. 9, Abs. 1a)
Erwerb lebenspraktischer Fertigkeiten und sozialer Kompetenzen (Art. 24, Abs.3)
Gewährleistung, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben (Art. 19, Abs. a)
Gewährleistung des Zugangs zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten , einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19, Abs. b)
Gewährleistung, dass gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele	
werden.“ (S. 55)		
„Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, den bereits bestehenden inklusiven Ansatz des Rechts der Rehabilitation und Teilhabe im SGB IX weiterzuentwickeln.“ (S.56)	C15	Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen Überprüfung und Evaluierung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch
	C16	Überprüfung des Rehadeckels
	C19	Leistungsfinder
	C22	Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zu einer personenzentrierten Teilhabeleistung
	C23	Stärkung der gemeinsamen Servicestellen
	C6	Sensibilisierung des medizinischen Personals für Belange von Menschen mit Behinderungen
	C9	Klärung der Zuständigkeit bei der Versorgung mit Hörgeräten
	C13	Neufassung der Heilmittel-Richtlinie. Sie bietet die Möglichkeit, Heilmittelverordnungen langfristig genehmigen zu lassen.
	C21	Untersuchung zur Umsetzung der Barrierefreiheit in Rehaeinrichtungen
Pflege		
„Ziel der Bundesregierung ist eine bezahlbare, ergebnisorientierte und an den Bedürfnissen der Menschen orientierte, selbstbestimmte Pflege.“ (S. 57)	C25	Familienpflege , um die Rahmenbedingungen für die häusliche Pflege zu verbessern
	C26	Persönliches Budget in der Pflegeversicherung
	C28	Stärkung der wohnortnahen häuslichen Versorgung
	C24	Einführung einer neuen, differenzierten Definition der Pflegebedürftigkeit
	C25	Untersuchung zum Erfüllungsaufwand „ Antragsverfahren auf gesetzliche Leistungen für pflegebedürftige und chronisch kranke Menschen “
	C29	Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege,

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
ihren Bedürfnissen Rechnung tragen. (Art. 19c)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	um die Fachkräftesituation zu verbessern
C30	Pflegetelefon
C32	Pflege-Neuausrichtungsgesetz , um die Leistungen der Pflegeversicherung bedarfsgerechter auf die besonderen Bedürfnisse demenziell erkrankter Menschen auszurichten

Tabelle 10-4: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 4 „Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)	Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität (Art. 3, Abs. h)	Kinder und Jugendliche	
Alle erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen können (Art. 7, Abs. 1).		
Bei allen Maßnahmen, die Kinder mit Behinderungen betreffen , ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist (Art. 7, Abs. 2).		
Gewährleistung, dass Kinder mit Behinderungen ihre Meinung in allen sie berührenden Angelegenheiten gleichberechtigt mit anderen Kindern frei äußern können. Dabei behinderungsgerechte sowie altersgemäße Assistenz (Art. 7, Abs. 3).	„Kinder und Jugendliche sollen partizipieren können und nicht für politische Ziele instrumentalisiert werden.“ (S. 61)	D11 Jugendparlament
Recht auf Bildung ohne Diskriminierung, auf der Grundlage von Chancengleichheit, in einem inklusiven Bildungssystem , mit Möglichkeit zum lebenslangen Lernen (Art. 24, Abs. 1)	„Kinder mit Behinderungen sollen von Anfang an in ihrer Entwicklung gefördert und gestärkt werden.“ (S. 57)	D1 Ausbau der inklusiven Kinderbetreuung , zur gemeinsamen Förderung behinderter und nicht behinderter Kinder D2 Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) D3 Fortbildungsmodul „ Inklusive Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagespflege “ D4 Evaluation des Kinderförderungsgesetzes D5 Verbesserung der Datenbasis zur inklusiven Kinderbetreuung
Förderung einer respektvollen Einstellung gegenüber den Rechten von Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen des Bildungssystems, auch bei allen Kindern von früher Kindheit an ; (Art. 8, Abs. 2b)		
Geeignete Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungs- und sonstigen Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu schützen . (Art. 16, Abs. 1)		D6 Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen bei Kindeswohlgefährdung auf Einrichtungen der Behindertenhilfe
Gewährleistung geeigneter Formen der – das Geschlecht und das Alter berücksichtigender – Hilfe und Unterstützung für Menschen		D7 Forschungsvorhaben im Zusammenhang mit sexueller Gewalt gegen Kinder und Jugendliche , um den Schutz zu

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
mit Behinderungen und ihre Familien und Betreuungspersonen, einschließlich durch die Bereitstellung von Informationen und Aufklärung darüber, wie Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch verhindert, erkannt und angezeigt werden können. (Art. 16, Abs. 2)
Sicherstellung, dass alle Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, wirksam von unabhängigen Behörden überwacht werden . (Art. 16, Abs. 3)
Schaffung wirksame Rechtsvorschriften und politischer Konzepte, damit Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch gegenüber Menschen mit Behinderungen erkannt, untersucht und gegebenenfalls strafrechtlich verfolgt werden. (Art. 16, Abs. 5)
Maßnahmen, um die körperliche, kognitive und psychische Genesung, die Rehabilitation und die soziale Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen, die Opfer irgendeiner Form von Ausbeutung, Gewalt oder Missbrauch werden, zu fördern, auch durch die Bereitstellung von Schutzeinrichtungen. (Art. 16, Abs. 4)
Angebot von Gesundheitsleistungen, die von Menschen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderungen benötigt werden, soweit angebracht, einschließlich Früherkennung und Frühintervention , sowie Leistungen, durch die, auch bei Kindern und älteren Menschen, weitere Behinderungen möglichst gering gehalten oder vermieden werden sollen (Art. 25, Abs. b)
Schutz vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in ihr Privatleben, ihre Familie, ihre Wohnung (Art. 22, Abs. 1) ²⁰⁸
Schutz der Vertraulichkeit von Informationen (Art. 22)
Wirksame und geeignete Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen in allen Fragen, die Ehe, Familie, Elternschaft und Partnerschaften betreffen. (Art. 23, Abs. 1)
Gewährleistung des Rechts eine Ehe zu schließen und eine Familie

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	verbessern D8 Schutz vor sexueller Gewalt im Rahmen der Arbeit des Rundes Tisches
	D9 Weiterentwicklung der Frühförderung zur Komplexeleistung D10 Weiterentwicklung der Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung („Schnittstellenproblematik“), <i>damit Hilfen „zielgenau, bedarfsgerecht und zeitnah erbracht werden.“ (S. 59)</i>
Ehe, Partnerschaft, Sexualität	
„Die Bundesregierung unterstützt das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Ehe, Partnerschaft und Sexualität.“ (S. 62)	D18 Studie " Familienplanung bei jungen Erwachsenen mit Behinderungen in Sachsen " D19 Studie " Jugendsexualität und Behinderung - Eine Studie zur besonderen Situation von behinderten Jugendlichen in Sachsen"

²⁰⁸ Der Artikel fordert zudem Schutz vor Eingriffe in den Schriftverkehr oder andere Arten der Kommunikation oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen der Ehre oder des Rufes. Diese Aspekte passen besser zu Handlungsfeld 11 und werden dort geprüft.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
zu gründen (Art. 23, Abs. 1a) Gewährleistung des Rechts auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über die Anzahl ihrer Kinder und die Geburtenabstände (Art. 23, Abs. 1b)
Zugang zu altersgemäßer Information sowie Aufklärung über Fortpflanzung und Familienplanung und die notwendigen Mittel zur Ausübung dieser Rechte (Art. 23, Abs. 1b)
Gleichberechtigter Erhalt der Fruchtbarkeit (Art. 23, 1c) Bereitstellung einer Gesundheitsversorgung einschließlich sexual- und fortpflanzungsmedizinischer Gesundheitsleistungen (Art. 25, Abs. a)
Gewährleistung der Rechte und Pflichten von Menschen mit Behinderungen in Fragen der Vormundschaft, Pflegschaft , Personen- und Vermögenssorge, Adoption von Kindern oder ähnlichen Rechtsinstituten. (Art. 23, Abs. 2)
Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in angemessener Weise bei der Wahrnehmung ihrer elterlichen Verantwortung . (Art. 23, Abs. 2)
Gewährleistungen, dass Kinder mit Behinderungen gleiche Rechte in Bezug auf das Familienleben haben. Zur Verwirklichung dieser Rechte sind Kindern mit Behinderungen und ihren Familien frühzeitig umfassende Informationen, Dienste und Unterstützung zur Verfügung zu stellen. (Art. 23, Abs. 3)
Gewährleistung, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird. In keinem Fall darf das Kind aufgrund einer Behinderung entweder des Kindes oder eines oder beider Elternteile von den Eltern getrennt werden. (Art. 23, Abs. 4)
Verpflichtung, dass in Fällen, in denen die nächsten Familienangehörigen nicht in der Lage sind, für ein Kind mit Behinderungen zu sorgen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um andere Formen der Betreuung innerhalb der weiteren Familie oder in einem familienähnlichen Umfeld zu gewährleisten. (Art. 23, Abs. 5)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
<p>„Die Bundesregierung wird Maßnahmen zur Sexualaufklärung für Menschen mit Beeinträchtigungen initiieren.“ (S. 63)</p>	D14 Aufklärungsmaßnahmen zum Themenkomplex „Sexualität/Sexualaufklärung und Behinderung“
	D15 Fortentwicklung von Aufklärungsmaterialien für Menschen mit Behinderungen
	D16 Überprüfung von Richtlinien und Lehrplänen zur Sexualaufklärung
	<u>D17</u> Projekt "Ich will auch heiraten!" Implementierung passgenauer Angebote in der Schwangerschaftskonflikt- und allgemeinen Schwangerschaftsberatung bei Menschen mit geistiger Behinderung
Mütter und Väter	
<p>„Kinder mit Behinderungen sollen in ihrem familiären Umfeld leben können und gemäß ihrem Alter und ihrer Entwicklung an der Planung und Gestaltung der einzelnen Hilfen beteiligt werden. Eltern sollen intensiv in die Planung und Gestaltung der Hilfen einbezogen werden.“ (S. 60)</p> <p>„Die Bundesregierung unterstreicht die Notwendigkeit (...) [von] flexiblen Unterstützungsangeboten“ [für Kinder von Eltern mit chronisch-psychischen Erkrankungen]. (S.62)</p>	D12 Entlastung von Arbeitnehmer/innen, die behinderte Kinder betreuen , „um sie bei der Wahrnehmung ihrer (Betreuungs-) Aufgaben stärker zu unterstützen (S. 59)“
	D13 Elternassistenz für Mütter und Väter mit Behinderungen.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Kinder mit Behinderungen sind unverzüglich nach ihrer Geburt in ein Register einzutragen und haben das Recht auf einen Namen von Geburt an, das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, und soweit möglich das Recht, ihre Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden. (Art. 18, Abs. 2)
Anerkennung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien (Art. 28, Abs. 1)
Maßnahmen, um in Armut lebenden Menschen mit Behinderungen und ihren Familien den Zugang zu staatlicher Hilfe bei behinderungsbedingten Aufwendungen, einschließlich ausreichender Schulung, Beratung, finanzieller Unterstützung sowie Kurzzeitbetreuung, zu sichern (Art. 28, Abs. 2c)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
Ohne Themenschwerpunkt-Zuordnung	

Tabelle 10-5: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 5 „Frauen“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Anerkennung , dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind. Ergriff von Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass sie alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt genießen können. (Art. 6, Abs. 1)
Ergriff von geeigneten Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung, der Förderung und der Stärkung der Autonomie der Frauen (Art. 6, Abs. 2)
Geeignete Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungs- und sonstigen Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu schützen . (Art. 16, Abs. 1)
Gewährleistung geeigneter Formen der – das Geschlecht und das Alter berücksichtigender – Hilfe und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen und ihre Familien und Betreuungspersonen, einschließlich durch die Bereitstellung von Informationen und Aufklärung darüber, wie Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch verhindert, erkannt und angezeigt werden können. (Art. 16, Abs. 2)
Sicherstellung, dass alle Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, wirksam von unabhängigen Behörden überwacht werden . (Art. 16, Abs. 3)
Maßnahmen, um die körperliche, kognitive und psychische Genesung, die Rehabilitation und die soziale Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen, die Opfer irgendeiner Form von Ausbeutung, Gewalt oder Missbrauch werden,

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
Bewusstsein schaffen/ Interessenvertretung	
	E1 Bei der Erstellung des Leitfadens zum „Disability Mainstreaming“ für die Bundesressorts werden auch die Gender-Aspekte berücksichtigt.
	E2 Verbesserung der Datengrundlage zur Lebenslage von Frauen mit Behinderungen
	<u>E9</u> Sonderauswertung und Broschüre zu "Frauen mit Behinderungen in Einrichtungen: Lebenssituation, Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen"
	E3 Förderung der politischen Interessenvertretung , um Frauen darin zu unterstützen, „ <i>ihre eigenen Interessen auch selbst zu vertreten</i> “
	E4 Frauenbeauftragte in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen
Schutz vor Gewalt	
	E8 Kurse zur Stärkung des Selbstbewusstseins
	E6 Zentrale Notrufnummer bei Gewalt gegen Frauen („Hilfetelefon“)
	E5 Studie Gewalt gegen Frauen , um „Maßnahmen passgenau und <i>zielgruppenspezifisch für die Betreuung, Hilfe und Versorgung von Frauen, die Gewaltopfer wurden, zu prüfen.</i> “

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
zu fördern, auch durch die Bereitstellung von Schutzeinrichtungen. (Art. 16, Abs. 4)
Schaffung wirksame Rechtsvorschriften und politischer Konzepte, damit Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch gegenüber Menschen mit Behinderungen erkannt, untersucht und gegebenenfalls strafrechtlich verfolgt werden. (Art. 16, Abs. 5)
Zugang geschlechtsspezifischen Gesundheitsdiensten (Art. 25)
Zugang zu Programmen für sozialen Schutz und Programmen zur Armutsbekämpfung insbesondere für Frauen und Mädchen sowie älteren Menschen mit Behinderungen (Art. 28, Abs. 2b)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	E7a-c Barrierefreier Zugang zu Frauenunterstützungseinrichtungen²⁰⁹
Ohne Themenschwerpunktuordnung	

²⁰⁹ In der Statusabfrage werden hierunter drei verschiedene Maßnahmen gefasst: Verbesserter Zugang zu Einrichtungen (7a), Handreichung für den Abbau von Barrieren in Fachberatungsstellen und Leitfaden für die Beratungspraxis (7b), barrierefreie Website (7c).

Tabelle 10-6: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 6 „Ältere Menschen“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)	Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
Schutz vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in ihr Privatleben, ihre Familie, ihre Wohnung (Art. 22, Abs. 1)		
Schutz der Vertraulichkeit von Informationen (Art. 22)		
Anerkennung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien, einschließlich angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung , sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen (Art. 28, Abs. 1)		
Maßnahmen, um den gleichberechtigten Zugang zur Versorgung mit sauberem Wasser und den Zugang zu geeigneten und erschwinglichen Dienstleistungen, Geräten und anderen Hilfen für Bedürfnisse im Zusammenhang mit ihrer Behinderung zu sichern (Art. 28, Abs. 2a)		
Menschen mit Behinderungen, insbesondere älteren Menschen mit Behinderungen, den Zugang zu Programmen für sozialen Schutz und Programmen zur Armutsbekämpfung zu sichern; (Art. 28, Abs. 2b)		
Maßnahmen, um in Armut lebenden Menschen mit Behinderungen und ihren Familien den Zugang zu staatlicher Hilfe bei behinderungsbedingten Aufwendungen, einschließlich ausreichender Schulung, Beratung, finanzieller Unterstützung sowie Kurzzeitbetreuung, zu sichern (Art. 28, Abs. 2c)		
Sicherung des Zugangs zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus (Art. 28, Abs. 2d)		
Maßnahmen, um gleichberechtigten Zugang zu Leistungen und Programmen der Altersversorgung zu sichern. (Art. 28, Abs. 2e)		
Maßnahmen, um Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen, einschließlich aufgrund des Geschlechts oder des Alters , in allen Lebensbereichen zu bekämpfen (Art. 8, Abs. 1b)		<p>F1 Kampagne „Erfahrung ist Zukunft“. Die Bundesregierung will „<i>die Herausforderungen des demografischen Wandels bewusst(er) machen, aber auch Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten aufzeigen, um für ein neues vielseitiges Bild des Älterwerdens zu werben.</i>“</p> <p>F2 Kampagne „Alter neu denken – Altersbilder“</p> <p><u>F7</u> Themenjahr 2012 gegen Altersdiskriminierung unter dem Motto "Im besten Alter. Immer"</p>
Gewährleistung, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben (Art. 19a)	„Die Bundesregierung will auch älteren Menschen mit Behinderungen ermöglichen, in der eigenen Wohnung und in einem sozialen Wohnumfeld bleiben zu können.“ (S. 69)	<p>F4 Förderprogramm „Altersgerecht Umbauen“</p>
Gewährleistung des Zugangs zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten , einschließlich der persönlichen Assistenz,		<p>F2 Qualitätszeichen „Generationenfreundliches Einkaufen“, um „<i>die Lebensqualität älterer Menschen durch</i></p>

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19b)
Gewährleistung, dass gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen. (Art. 19c)
Angebot von Gesundheitsleistungen , die von Menschen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderungen benötigt werden, soweit angebracht, einschließlich Früherkennung und Frühintervention, sowie Leistungen, durch die, auch bei Kindern und älteren Menschen , weitere Behinderungen möglichst gering gehalten oder vermieden werden sollen (Art. 25, Abs. b)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
„ <i>Soziales Wohnen bedeutet dabei nicht nur barrierefreies und technikunterstütztes Wohnen, sondern auch die Einbeziehung von Nachbarschaft und Infrastruktur: einen inklusiven sozialen Nahraum.</i> “ (S. 69)	<i>generationengerechte Produkte und Dienstleistungen zu verbessern, um ihnen länger ein selbstständiges Leben zu ermöglichen.“</i>
„ <i>Dort, wo soziale Netzwerke geknüpft, Wohnen und Leben im Alter gestaltet und Präventionsmaßnahmen angeboten werden</i> “, <i>müssen „auch die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen einbezogen werden.“</i> (S. 68)	F5 Angebote in Mehrgenerationenhäusern für Menschen mit Behinderungen F6 Ergänzung des wegweiserdemenz.de um Inhalte zu Menschen mit Behinderungen, um Informationen zur Verfügung zu stellen und einen Erfahrungsaustausch zu bieten

Tabelle 10-7: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 7 „Bauen und Wohnen“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)		Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
		Barrierefrei Bauen/ Wohnen/ Inklusiver Sozialraum	
Anerkennung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien, einschließlich angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung , sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen (Art. 28, Abs. 1)			
Sicherung des Zugangs zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus (Art. 28, Abs. 2d)	⇒		G1 Soziale Wohnraumförderung , um die Errichtung von barrierefreien Wohnungen zu fördern
Maßnahmen zur Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen bei Gebäuden , einschließlich Wohnhäusern (Art. 9, Abs. 1a)	⇒	„Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass sowohl Neu- und Umbauten als auch die große Anzahl der Bestandsbauten – langfristig – weitgehend barrierefrei werden.“ (S. 71)	G3/ G9 Programm „Altersgerecht Umbauen“ , um behindertengerechte Anpassung des Wohnungsbestands zu fördern G15 Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz : Aufnahme der Förderung des alters- und behindertengerechten Umbaus von Eigenheimen und Eigentumswohnungen in die Riester-Förderung
Ausarbeitung, Erlass und Überwachung von Mindeststandards und Leitlinien für die Barrierefreiheit von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden (Art. 9, Abs. 2a).			
Sicherstellung der Berücksichtigung von Barrierefreiheit durch private Rechtsträger, die Einrichtungen anbieten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden (Art. 9, Abs. 2b)			
Schulungen zu Fragen der Zugänglichkeit (Art. 9, Abs. 2c)			G2 Aus- und Weiterbildung der Architekten zum Thema Barrierefreiheit, damit das Thema besser berücksichtigt werden kann G4 Überregionale und regionale Informationsveranstaltungen zum Thema „Altersgerecht Umbauen“ , zur Analyse von Lösungen und zur Erweiterung von Beratungs- und Moderationsangeboten G5 Broschüre „Wohnen im Alter – Barrieren abbauen“ (Teil des Programms Altersgerecht Umbauen) G6 Neuauflage des Informationsfaltblattes „Altersgerecht Umbauen; Viel Komfort – Wenig Barrieren“ G13 Qualifizierung von Handwerkern zum Thema Barrierefreiheit
Beschilderungen in Brailleschrift in Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offen stehen (Art. 9, Abs. 2d)			

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Hilfe um den Zugang zu Gebäuden und Einrichtungen , die der Öffentlichkeit offen stehen, zu erleichtern (Art. 9, Abs. 2e)
Gewährleistung, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben (Art. 19, Abs. a)
Gewährleistung des Zugangs zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten , einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19, Abs. b)
Gewährleistung, dass gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen. (Art. 19, Abs. c)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
<i>„Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, wohnortnahe Begegnungs- und Beratungsstrukturen, eine Vielfalt an Wohnformen und Fachdiensten sowie sozialräumliche Unterstützungs-, Netzwerk- und Hilfenetz-Strukturen zu etablieren und zu fördern.“ (S.73)</i>	G7 Beratung zur behindertengerechten Gestaltung der häuslichen Umgebung , um die Wahlmöglichkeiten zu unterstützen
	G8 Schaffung und Förderung von alternativen Wohnformen (außerhalb von klassischen Einrichtungen)
	G10 Programm „Baumodelle der Altenhilfe und der Behindertenhilfe“ , zur Förderung des Baus <i>„modellhafter Wohngebäude und Gemeinschaftsräume, die in ihrer Architektur und ihrer Nutzungskonzeption für ältere und/ oder behinderte Menschen überregional beispielgebend und übertragbar sind. Neben der unmittelbar baulichen Gestaltung spielen bei der Förderung auch die Einbettung in die Wohnumgebung und damit Lebensqualität und Teilhabe eine wichtige Rolle.“</i>
	G11 Modellvorhaben zum sozialen Nahraum , mit Schwerpunkt auf Hilfenetze und Dienstleistungsangebote im sozialen Nahraum
	G12 Technikunterstütztes Wohnen , für den Einsatz von Technologien, die den Lebensalltag erleichtern
	G14 Mobile Wohnberatung
	<u>G16</u> KfW-Programm 'Barrierearme Stadt' , setzt Investitionsanreize, insbesondere für Kommunen, zum Barriereabbau und zur alters- und familiengerechten Umgestaltung der Infrastruktur
	<u>G17</u> Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz - Stärkerer Verbraucherschutz für mehr Selbstbestimmung

Tabelle 10-8: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 8 „Mobilität“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)	Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
Erleichterung der persönlichen Mobilität nach Art und Weise sowie zum Zeitpunkt der eigenen Wahl und zu erschwinglichen Kosten (Art. 20, Abs. a)	„Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die Verbesserungen der Mobilität von Menschen mit Behinderungen, die in den letzten Jahren erreicht wurden, zu verstetigen und zu verstärken.“ (S. 74)	H1 Erweiterte Nutzungsmöglichkeiten der unentgeltlichen Beförderung , damit „ <i>schwerbehinderte Menschen, die Anspruch auf unentgeltliche Beförderung haben, künftig in allen Nahverkehrszügen der Deutschen Bahn bundesweit unentgeltlich reisen können.</i> “ H8 Anpassung des nationalen Rechts an die EU-VO Fahrgastrechte Busverkehr H9 Erweiterung der Privilegierung von Kraftfahrzeugen zur Beförderung von schwerbehinderten Menschen bei der Verkehrsteilnahme in Umweltzonen H11 Anpassung des nationalen Rechts an die EU-VO Fahrgastrechte Schiffsverkehr
Erleichterung des Zugangs zu Mobilitätshilfen , Geräten, unterstützenden Technologien und menschlicher oder tierischer Hilfe zu erschwinglichen Kosten (Art. 20, Abs. b) Vgl. auch: <i>Hilfe</i> (Art. 9, Abs. 2e)		H3 Hilfen für eine barrierefreie Reiseplanung
Angebot an Schulungen für Menschen mit Behinderungen und Fachkräften in Mobilitätsfertigkeiten (Art. 20, Abs. c) Vgl. auch: <i>Angebot von Schulungen zu Fragen der Zugänglichkeit</i> (Art. 9, Abs. 2c)		
Ermütigung von Herstellern von Mobilitätshilfen, Geräten und unterstützenden Technologien zur Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Art. 20, Abs. d)		H6 Forschungs- und Entwicklungsförderprogramme des BMWi für den Mittelstand, um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu verbessern H7 Förderbekanntmachung „ Von Tür zu Tür “ für Projekte, die spezielle Anforderungen von in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen berücksichtigen
Maßnahmen zur Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen bei Gebäuden, Straßen, Transportmitteln (Art. 9, Abs. 1a)	„ <i>Barrierefreiheit muss (...) ein wichtiges Kriterium bei allen Neu- und Umbauten von Verkehrsanlagen, bei Investitionen im öffentlichen Nahverkehr und bei der Bahn bleiben.</i> “ (S. 74) „Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass Eisenbahnen, die	H2 Neues Programm der DB zur Barrierefreiheit H4 Umsetzung der Barrierefreiheit im Straßenverkehr H5 Forschung zu technischen Regelwerken für die Planung und den Bau von Straßen , um Erkenntnisse über die Anforderungen an Barrierefreiheit zu gewinnen H10 Zweitaufgabe des Werks ' Barrierefreier ÖPNV in Deutschland '. Ziel ist es, den Entwicklungsstand von Maßnahmen zur Gewährleistung von Barrierefreiheit im

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Ausarbeitung, Erlass und Überwachung von Mindeststandards und Leitlinien für die Barrierefreiheit (Art. 9, Abs. 2a).
Sicherstellung der Berücksichtigung von Barrierefreiheit durch Angebote privater Rechtsträger (Art. 9, Abs. 2b)
Beschilderungen in Brailleschrift in Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offen stehen (Art. 9, Abs. 2d)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
<i>Personenverkehr betreiben, Programme zur Barrierefreiheit auflegen und regelmäßig fortschreiben." (S. 75)</i>	ÖPNV in umfassend zu ermitteln, zu bewerten und anschaulich darzustellen.
	H2 Neues Programm der DB zur Barrierefreiheit (unter Aspekt: Maßnahmen für blinde und sehbehinderte Menschen)

Tabelle 10-9: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 9 „Kultur und Freizeit“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)	Übergreifende Ziele laut Haupttext		NAP-Maßnahmen und -Ziele
Sicherstellung des Zugangs zu kulturellem Material in barrierefreien Formaten (Art. 30, Abs. 1a)	Kultur		
Sicherstellung des Zugangs zu Fernsehprogrammen, Filmen, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in barrierefreien Formaten (Art. 30, Abs. 1b)	„Gleichberechtigter Zugang behinderter Menschen zu medialen Angeboten.“ (S. 80)	I17	Barrierefreie Aufbereitung von Sach- und Fachbüchern
	„Kunst und Kultur sollen sich für Menschen mit Behinderungen ohne Hindernisse erschließen lassen.“ (S. 80)	I13	Novellierung des Filmförderungsgesetzes zur Förderung barrierefreier Filme
	„Zugang behinderter Menschen zu kulturellen Darbietungen wie Theatervorstellungen, Museumsbesuchen oder Bibliotheken“ ist „sicherzustellen“ (S. 80)	I14	Runder Tisch des BMAS zur vermehrten Aufnahme barrierefreier Fernsehangebote
	„Die Bundesregierung unterstützt deshalb Projekte, die (...) sicherstellen, dass (...) Informationszugänge barrierefrei gestaltet werden.“ (S. 81)	I15	Mehr Untertitelung und Audiodeskriptionen in Filmen: Bekanntmachung des neuen Filmförderungsgesetzes
Sicherstellung des Zugangs zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen , wie Theatern, Museen, Kinos, Bibliotheken (...) sowie, so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben. (Art. 30, Abs. 1c)		I16	Stärkung des barrierefreien Umbaus von Kinos
Möglichkeiten der Entfaltung und Nutzung des kreativen, künstlerischen und intellektuellen Potenzials der Menschen mit Behinderungen (Art. 30, Abs. 2)		I19	Kunst im Kleisthaus , als Raum für Künstler mit Behinderungen
Sicherstellung, dass Gesetze zum Schutz von Rechten des geistigen Eigentums keine ungerechtfertigte oder diskriminierende Barriere für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu kulturellem Material darstellen. (Art. 30, Abs. 3)		K.4.3	Gleichwertige Voraussetzungen für die Kunstausbübung wie bei nichtbehinderten Künstlerinnen und Künstlern ²¹⁰
Anerkennung und Unterstützung der spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität von Menschen mit Behinderungen, einschließlich der Gebärdensprachen und der Gehörlosen -kultur. (Art. 30, Abs. 4)			
		I18	Denkmal für die Opfer der „Euthanasie“-Morde als

²¹⁰ Inhaltliche Zuordnung der Maßnahme aus Kapitel 4 Information und Repräsentation.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Ermütigung zur Teilnahme an Breitensportlichen Aktivitäten (Art. 30, Abs. 5a)
Sicherstellung von Möglichkeiten behinderungsspezifische Sport- und Erholungsaktivitäten zu organisieren, zu entwickeln und an solchen teilzunehmen (Art. 30, Abs. 5b)
Sicherstellung der Teilnahme von Kindern mit Behinderungen an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten (Art. 30, Abs. 5d)
Sicherstellung des Zugangs zu (...) Tourismusdiensten (Art. 30, Abs. 1c)
Sicherstellung des Zugangs zu Sport- Erholungs- und Tourismusstätten (Art. 30, Abs. 5c)
Sicherstellung des Zugangs zu Dienstleistungen der Organisatoren von Erholungs-, Tourismus-, Freizeit- und Sportaktivitäten (Art. 30, Abs. 5e)
Aktive Förderung eines Umfelds, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können (Art. 29, Abs. b)
Forschung und Entwicklung für Güter, Dienstleistungen, Geräte und Einrichtungen in universellem Design (Art. 4f)
Förderung der Verfügbarkeit und Nutzung von Produkten im universellen Design (Art. 4f)

Übergreifende Ziele laut Haupttext		NAP-Maßnahmen und -Ziele
		"angemessene und würdige Form des Gedenkens"
Sport/ Tourismus		
„Ziel der Bundesregierung ist die selbstverständliche Einbeziehung behinderter Menschen in Sportvereinen.“ (S. 79)	I8	Förderung des Leistungs- und Breitensports von Menschen mit Behinderungen
	I9	Unterstützung deutscher Sportler bei internationalen Sportveranstaltungen
	I10	Förderung des Breiten- und Rehasports für behinderte Menschen
	I11	Schulsportwettbewerb „JUGEND TRAINIERT FÜR PARALYMPICS“ (JTFP)
	I12	Bundesjugendspiele für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen, um einen aktiven Beitrag zur Inklusion zu leisten.
Barrierefreie Zugänglichkeit: „Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die touristischen Leistungsträger diesem Erfordernis Rechnung tragen.“ (S. 82)	I23	Entwicklung und Vermarktung barrierefreier Tourismusangebote und Dienstleistungen
Ehrenamt		
„Die Bundesregierung wird das ehrenamtliche und bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Behinderungen weiterhin fördern.“ (S. 82)	I20	Freiwilligendienste aller Generationen zur Förderung des Engagements von Menschen mit Behinderung
	I21	Fachtagung des BMAS zum ehrenamtlichen Engagement von Menschen mit Behinderungen, zur Bekanntmachung und Würdigung des sozialen Engagements
	I22	Aktion Zusammenwachsen zur Förderung des sozialen Engagements
Design für Alle		
„Die Bundesregierung wird sich	I2	Förderung von Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet „Mensch-Technik-Kooperation: Assistenzsysteme zur Unterstützung körperlicher Funktionen “
	I7	Projekt mit Design- Professoren und Studenten „ Konferenz-Werbeartikel “, um die Auseinandersetzung mit dem Thema zu verbreitern
	I1	Sicherstellung der Barrierefreiheit bei Ausschreibungen des Bundes zur vermehrten Beschaffung barrierefreier

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Einsatz für die Entwicklung von Normen und Richtlinien für universelles Design (Art. 4f)

Übergreifende Ziele laut Haupttext		NAP-Maßnahmen und -Ziele
<i>dafür einsetzen, dass seitens der Hersteller von Gebrauchsgegenständen des täglichen Bedarfs der Grundsatz des „Designs für Alle“ im Interesse älterer und behinderter Menschen stärkere Beachtung findet.“ (S. 78)</i>	14	Produkte Sensibilisierung von Unternehmen für das „Design für Alle“
	15	Fachforum und Ausstellung zum Thema „Design für Alle“ , zur Diskussion über Ansätze zur Umsetzung des Konzeptes in der Praxis
	16	Förderung des „ Bundeskompetenzzentrums Barrierefreiheit “, „um Verbände behinderter Menschen darin zu bestärken, „mit den Herstellern von Produkten Zielvereinbarungen nach dem <i>Behindertengleichstellungsgesetz zu treffen</i> “
	13	Hinwirken auf handlungsleitende Kriterien im Bereich „Design für Alle“ , um die Umsetzung in der unternehmerischen Praxis zu erleichtern
Kulturforschung (aus Kapitel 4)		
	K4.4	Internationale Tagung zu den Disability Studies^{sd}

Tabelle 10-10: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 10 „Gesellschaftliche und politische Teilhabe“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)	Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
<p>Verbot jeder Diskriminierung aufgrund von Behinderung sowie Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen (Art. 5, Abs. 2)</p> <p>Schärfung des Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen sowie Förderung der Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde (Art. 8, Abs. 1a)</p>	<p>Antidiskriminierung und Gleichstellung</p> <p>„Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu unterbinden und wirksam zu bekämpfen. Dies gilt sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Bereich.“ (S. 83)</p> <p>„Die Bundesregierung wird (...) verstärkt die Diskriminierung behinderter Menschen im privaten Bereich in den Fokus der Öffentlichkeit stellen.“ (S. 83)</p>	<p>J1 Überprüfung des Behindertengleichstellungsgesetzes, um zu klären, „ob alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen ausreichend berücksichtigt sind und sich die Instrumente des BGG bewährt haben.“</p> <p>J2 Expertise: „Benachteiligung nach den Regelungen des AGG von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen privater Unternehmer“, um die Datenlage zu vervollständigen, „ob und welche Benachteiligungen Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen privater Unternehmer erleiden.“</p> <p>J3 Jahresschwerpunkt der ADS: 2013 Jahr gegen Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, insb. in den Bereichen Forschung, Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung</p> <p>J4 Buchprojekt „Fälle aus der Beratungsarbeit der ADS“, um „auf die vielen Gesichter von Benachteiligungen und Diskriminierung aufmerksam“ zu machen und gleichzeitig „über die rechtlichen Benachteiligungsverbote und das Beratungsangebot der Antidiskriminierungsstelle“ zu informieren“</p> <p>J5 Offensive für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft“, um die Situation der von Diskriminierung betroffenen Menschen zu verbessern</p> <p>J13 Entwicklung eines Leitfadens zum Disability Mainstreaming, „zur systematischen Inklusion der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen“</p> <p>J15 Sonderpublikationen der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) zur UN-Behindertenrechtskonvention²¹¹</p>

²¹¹ Anders zugeordnet als im NAP.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Maßnahmen, um den Zugang zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, einschließlich des Internets, zu fördern (Art. 9, Abs. 2g)
<p>Verfügbarkeit der für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in zugänglichen Formaten und Technologien (Art. 21, Abs. a)</p> <p><u>vgl. auch:</u> Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen zu Informations-, Kommunikations- und anderen Diensten (Art. 9, Abs. 1b)</p> <p><u>vgl. auch:</u> Maßnahmen, um Hilfe und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen zu fördern, damit ihr Zugang zu Informationen gewährleistet wird (Art. 9, Abs. 2f)</p> <p><u>vgl. auch:</u> Maßnahmen, um die Gestaltung, die Entwicklung, die Herstellung und den Vertrieb zugänglicher Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme in einem frühen Stadium zu fördern, sodass deren Zugänglichkeit mit möglichst geringem Kostenaufwand erreicht wird. (Art. 9, Abs. 2h)</p>

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	<p><u>J36</u> Begleitung und Beratung des BMAS bei der Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes durch das Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit</p> <p><u>J37</u> Beratungsangebot in Gebärdensprache SQUAT, als Angebot der ADS für gehörlose Menschen</p> <p><u>J38</u> Online-Dossier der Bundeszentrale für politische Bildung zum Thema "Inklusion"</p> <p><u>J40</u> PUBLIKATIONEN der ASD in leichter Sprache</p> <p><u>J41</u> Rechtsgutachten: Schutz vor Benachteiligungen aufgrund chronischer Krankheit</p>
Zugang zu Information und Kommunikation/ E-Government	
	<p><u>J25</u> Initiative Internet wird fortgeführt. Zielgruppe: „Menschen mit Hör- oder Sehbehinderung und alle, die das Internet bislang nicht oder nicht kompetent genutzt haben. Sie sollen von den beruflichen und sozialen Chancen der digitalen Medien profitieren können.“</p>
„Ziel der Bundesregierung ist es, alle öffentlich zugänglichen Informations- und Kommunikationssysteme barrierefrei zu gestalten und insbesondere auch den Anforderungen an Leichte Sprache gerecht zu werden.“ (S. 87)	<p><u>J22</u> Barrierefreie Informationstechnik Verordnung BITV 2.0</p> <p><u>J23</u> Webguide für die Verwaltung zur Umsetzung der BITV 2.0</p> <p><u>J24</u> Intensivierung der Beratung der Behörden bezüglich der Barrierefreiheit</p> <p><u>J26</u> Technologievorhaben Hyperbraille. „Die entwickelte Technik soll dazu beitragen, für die Betroffenen neue Chancen in Bildung und Beruf zu eröffnen.“</p> <p><u>J29</u> Avatarforschung (Gebärdensprache), um zu prüfen, „welche Möglichkeiten in der technischen Weiterentwicklung von Gebärdensprachavataren liegen, die die Schriftsprache automatisch in Gebärden übersetzen.“</p> <p><u>J32</u> Ausbau und Weiterentwicklung von <u>einfachteilhaben.de</u>, um „für Menschen mit Behinderungen, ihre Angehörigen, Unternehmen und Verwaltungen umfassende Informations- und Serviceangebote rund um das Thema Behinderung“ zu bieten“</p>

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Akzeptanz und Erleichterung der Verwendung von Gebärdensprachen, Brailleschrift, ergänzenden und alternativen Kommunikationsformen und allen sonstigen selbstgewählten zugänglichen Mitteln, Formen und Formaten der Kommunikation im Umgang mit Behörden (Art. 21, Abs. b) <u>vgl. auch:</u> Maßnahmen, um die Gestaltung, die Entwicklung, die Herstellung und den Vertrieb zugänglicher Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme in einem frühen Stadium zu fördern , sodass deren Zugänglichkeit mit möglichst geringem Kostenaufwand erreicht wird. (Art. 9, Abs. 2h)
Aufforderung privater Rechtsträger , die, einschließlich durch das Internet, Dienste für die Allgemeinheit anbieten, Informationen und Dienstleistungen in zugänglichen und nutzbaren Formaten zur Verfügung zu stellen (Art. 21, Abs. c)
Aufforderung von Massenmedien ihre Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten (Art. 21, Abs. d)
Anerkennung und Förderung der Verwendung von Gebärdensprachen (Art. 21, Abs. e)
Recht und die Möglichkeit zu wählen und gewählt zu werden, durch geeignete Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien, geheime Abstimmung, Kandidatur, Unterstützung bei der Ausübung öffentlicher Ämter, freie Willensäußerung, Unterstützung bei Stimmabgabe (Art. 29, Abs. 1a)
Förderung eines Umfelds, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können , u.a. durch die Bildung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen (Art. 29, Abs. 1b)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	J34 Leitfaden für Leichte Sprache , damit „auch hör-, lern- und geistig behinderte Menschen einen Zugang zu den Informationen erhalten.“ J35 Forschung von IT-basierten Entwicklungen , die die Möglichkeiten zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen erweitern
	J28 Berücksichtigung der Belange behinderter Menschen im E-Government-Gesetz , „mit dem Ziel, mehr und bessere E-Government-Anwendungen für die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen.“ J30 Entwicklung einer barrierefreien Anwendersoftware für die sogenannte „AusweisApp“ J31 E-Partizipation für Menschen mit Behinderungen, um die „Eignung bestehender E-Partizipationsangebote für Menschen mit Behinderungen“ zu untersuchen und „einen Empfehlungskatalog für die Entwicklung von Online-Abstimmungs- und Beteiligungsangeboten“ zu erarbeiten.“
	J29 Avatarforschung (Gebärdensprache), um zu prüfen, „welche Möglichkeiten in der technischen Weiterentwicklung von Gebärdensprachavataren liegen, die die Schriftsprache automatisch in Gebärdensprache übersetzen.“
Wahlen und politische Teilhabe/ Empowerment	
„Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen Leben teilhaben können.“ (S. 86)	J14 Studie zur tatsächlichen Situation behinderter Menschen bei der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts , um „Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Partizipation“ zu „entwickeln“.
	J39 Projekt "Barrierefreie Wahlen"
„Die Bundesregierung setzt sich zum Ziel, die Handlungskompetenz der Verbände behinderter Menschen zur Inanspruchnahme der ihnen zustehenden Rechte zu stärken.“	J11 Unterstützung des Gehörlosen-Bundes zur Ausrichtung des Gehörlosenkongresses

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Durchführung enger Konsultationen und aktiver Einbezug der Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens (Art. 4, Abs. 3)
Sammlung geeigneter Informationen , einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen. (Art. 31. Abs. 1)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
<i>Gleichzeitig unterstreicht die Bundesregierung den Wert dauerhafter Vernetzung der Selbsthilfe untereinander." (S.85)</i>	
<i>„Die Einbeziehung der Verbände behinderter Menschen bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der Erstellung des Nationalen Aktionsplans war der Bundesregierung von Anfang an ein wichtiges Anliegen.“ (S. 85)</i>	<p>J9 Einrichtung eines Ausschusses zur Begleitung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans</p> <p>J10 Einrichtung eines Inklusionsbeirates, „zur langfristigen und strategischen Begleitung der Umsetzung der UN-Konvention“</p> <p>J33 Entwicklung von Anwendungen zur E-Partizipation zur Beteiligung der Bürger im Zuge der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans²¹²</p>
Datenlage zu Menschen mit Behinderungen	
	<p>J12 Studie zur Lebenssituation taubblinder Menschen²¹³</p> <p>J16 Gespräche mit Wissenschaftler/innen zur Etablierung einer Inklusionsforschung²¹⁴</p> <p>J17 Vorstudie zur Datenlage zu Behinderungen</p> <p>J19 Sonderauswertung SOEP</p> <p>J20 Forschungsprojekt zur Lebenssituation contergangeschädigter Menschen. „Ziel der Prüfung geeigneter Interventionen und von Handlungsempfehlungen für weitere angemessene Hilfen“</p> <p>J21 Machbarkeitsstudie „Standardisierte Datenerfassung zum Nachweis von Diskriminierung!? – Bestandsaufnahme und Ausblick“</p>

²¹² Anders zugeordnet als im NAP, da hier Partizipation im Vordergrund steht.

²¹³ Anders zugeordnet als im NAP, da hier Datensammlung im Vordergrund steht.

²¹⁴ Anders zugeordnet als im NAP, da hier Datensammlung im Vordergrund steht.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Verwendung der Statistiken, um die Umsetzung der UN-BRK-Verpflichtungen zu beurteilen (Art. 31, Abs. 2)
Verbreitung und Zugänglichkeit der Statistiken (Art. 31, Abs. 3)
Einleitung und dauerhafte Durchführung wirksamer Kampagnen zur Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit mit dem Ziel, i) die Aufgeschlossenheit gegenüber den Rechten von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen, ii) eine positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen und ein größeres gesellschaftliches Bewusstsein ihnen gegenüber zu fördern (Art. 8, Abs. 2a)i)-ii) ²¹⁵
Aufforderung an alle Medienorgane, Menschen mit Behinderungen in einer dem Zweck dieses Übereinkommens entsprechenden Weise darzustellen (Art. 8, Abs. 2a)
Förderung von Schulungsprogrammen zur Schärfung des Bewusstseins für Menschen mit Behinderungen und für deren

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	J18 Datenlage zu Menschen mit Behinderungen verbessern und den Bericht über die Lage behinderter Menschen auf eine neue Grundlage stelle. Ziel: „Umsetzung und schrittweise Einführung einer neuen indikatorengestützten Behindertenberichterstattung“
	J27 Barrierefreiheit in ausgewählten Publikationen des Statistischen Bundesamtes
Anerkennung einer Behinderung	
	J6 Verbesserung der Begutachungskriterien zur Feststellung des Grades der Behinderung (Versorgungsmedizinische Grundsätze der Versorgungsmedizin-Verordnung – VersMedV) im Rahmen einer Gesamtüberarbeitung
	J7 Vereinheitlichung und Optimierung der Güte der Begutachtungsdurchführung im Schwerbehindertenrecht und Sozialen Entschädigungsrecht
	J8 Änderung des Schwerbehindertenausweises , um benutzerfreundlicher zu werden
	K4 Langfristig angelegte Kommunikationskampagne ²¹⁶
	K.4.1 Servicebroschüre für Journalistinnen und Journalisten Projekte zur journalistischen Begleitung der Umsetzung des NAP ²¹⁷

²¹⁵ Art. 8, Abs. 2a)iii) wurde unter Handlungsfeld Arbeit und Beschäftigung untersucht.

²¹⁶ Inhaltliche Zuordnung der Maßnahme aus Kapitel 4 Information und Repräsentation.

²¹⁷ Inhaltliche Zuordnung der Maßnahmen aus Kapitel 4 Information und Repräsentation.

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Rechte (Art. 8, Abs. 2d)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele

Tabelle 10-11: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 11 „Persönlichkeitsrechte“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)	Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
Recht überall als Rechtssubjekt anerkannt zu werden (Art. 12, Abs. 1)	<p>„Bei der Anwendung des Betreuungsrechts sind alle Beteiligten gefordert, Potenziale zur Verbesserung zu nutzen, um dem Selbstbestimmungsrecht der Menschen gerecht zu werden. Daher ist beispielsweise der Grundsatz der Subsidiarität der Betreuung gegenüber sonstigen Hilfen strikt zu beachten.“ (S. 91)</p>	K1 Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht , um der Frage nachzugehen, „welche Verbesserungsmöglichkeiten unter dem Blickwinkel der UN-Behindertenrechtskonvention bestehen.“
Anerkennung, in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit zu genießen (Art. 12, Abs. 2)		K2 „Tag des Ehrenamts in der Justiz“ ; für die teilnehmenden Betreuer mit Schwerpunkt „Betreute mit Behinderung“, um den „Einsatz ehrenamtlicher rechtlicher Betreuerinnen und Betreuer für Menschen mit Behinderungen“ angemessen zu würdigen und „spezifische Fragen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderung in der Praxis“ anzusprechen.
Geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen. (Art. 12, Abs. 3)		K8 Änderungen im Verfahrensrecht , um die Funktionen der Betreuungsbehörde sowohl im Vorfeld als auch im gerichtlichen Verfahren zu stärken, um die Bestellung eines rechtlichen Betreuers – soweit möglich – zu vermeiden und damit die Selbstbestimmung zu stärken.
Sicherstellung geeigneter und wirksamer Sicherungen zu allen die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit betreffenden Maßnahmen, um Missbräuche zu verhindern.		
Dabei: Achtung der Rechte, des Willens und der Präferenzen, Vermeidung von Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme, verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten, von möglichst kurzer Dauer und regelmäßige Überprüfung durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder gerichtliche Stelle (Art. 12, Abs. 4)	K3	Publikationen zur Geschäftsfähigkeit
Geeignete und wirksame Maßnahmen, zur Gewährleistung des gleichen Rechts, Eigentum zu besitzen oder zu erben, ihre finanziellen Angelegenheiten selbst zu regeln und gleichen Zugang zu Bankdarlehen, Hypotheken und anderen Finanzkrediten zu haben. Gewährleistung, dass Menschen mit Behinderungen nicht willkürlich ihr Eigentum entzogen wird. (Art. 12, Abs. 5)		
Schutz vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in ihr Privatleben, ihre Familie , ihre Wohnung (oder ihren Schriftverkehr oder andere Arten der Kommunikation oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen ihrer Ehre oder ihres Rufes ausgesetzt werden. (Art. 22, Abs. 1)		
Schutz der Vertraulichkeit von Informationen (Art. 22)		
Gewährleistung eines gleichberechtigten, wirksamen Zugangs zur Justiz , unter anderem durch verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen , um ihre wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme, einschließlich als Zeugen und Zeuginnen, an allen Gerichtsverfahren, auch in der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern. (Art. 13, Abs.1)	Zugang zur Justiz	K5 Evaluation des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG). „Gegenstand der Untersuchung wird auch die Frage sein, inwieweit das geänderte Beschwerderecht in diesen Verfahren für behinderte Menschen zu Verbesserungen geführt hat.“
	„Der barrierefreie Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen wird weiter verbessert“ (S. 92)	

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Förderung geeigneter Schulungen für die im Justizwesen tätigen Personen , einschließlich des Personals von Polizei und Strafvollzug (Art. 13, Abs.2)
Gewährleistung des gleichberechtigten Rechts auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Art. 14, Abs. 1a)
Gewährleistung, dass die Freiheit nicht rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird, dass jede Freiheitsentziehung im Einklang mit dem Gesetz erfolgt und dass das Vorliegen einer Behinderung in keinem Fall eine Freiheitsentziehung rechtfertigt. (Art. 14, Abs. 1b)
Gewährleistung, dass Menschen mit Behinderungen, denen aufgrund eines Verfahrens ihre Freiheit entzogen wird, gleichberechtigten Anspruch auf die in den internationalen Menschenrechtsnormen vorgesehenen Garantien haben und im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen dieses Übereinkommens behandelt werden, einschließlich durch die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen . (Art. 14, Abs. 2)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	K6 Überarbeitung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) , damit „die Belange behinderter Menschen stärkere Beachtung finden.“
	K4 Fortbildungen für Richter/innen , um einen Beitrag zur Bewusstseinsbildung in diesem Bereich zu leisten. ²¹⁸
	K7 Thematisierung von Barrierefreiheit bei der Anwaltschaft , um „auf die Belange behinderter Menschen aufmerksam“ zu machen und „den möglichst barrierefreien Zugang zu Rechtsanwaltspraxen“ zu thematisieren.
Freiheitsentzug	

²¹⁸ Anders zugeordnet als im NAP.

Tabelle 10-12: Gewährleistungen der UN-BRK und Maßnahmen im Handlungsfeld 12
„Internationale Zusammenarbeit“

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)	Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe/ Zusammenarbeit auf EU-Ebene/ Weitere internationale Zusammenarbeit	
Erforderliche Maßnahmen, um in Gefahrensituationen, einschließlich bewaffneter Konflikte, humanitärer Notlagen und Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. (Art. 11)		L5 Inklusive entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe , um „die Lebensgrundlagen der Betroffenen, unter Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen, zu verbessern“ L9 Inklusive Humanitäre Hilfe , im Förderkonzept der Humanitären Hilfe des Auswärtigen Amts
Anerkennung der Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und deren Förderung zur Unterstützung der einzelstaatlichen Anstrengungen für die Verwirklichung des Zwecks und der Ziele dieses Übereinkommens. Dazu Ergriff geeigneter und wirksamer Maßnahmen. (Art. 32, Abs. 1)	„Unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten arbeitet Deutschland mit den Institutionen der Europäischen Union bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zusammen und setzt seinen Einsatz im behindertenpolitischen Expertengremium der Europäischen Union fort.“ (S. 96) „Auf Ebene der Vereinten Nationen setzt sich Deutschland für die Berücksichtigung der Belange behinderter Menschen als Querschnittsaufgabe ein.“ (S. 96)	L10 Kooperation mit der Europäischen Kommission L11 Disability High Level Group der EU , zum behinderungspolitischen Austausch L12 „European Coordination Forum for the Council of Europe Disability Action Plan 2006-2015“ (CAHPAH) des Europarates , zum behinderungspolitischen Austausch L13 Unterstützung der Arbeit von Prof. Dr. Degener im Ausschuss der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen L14 Behindertenpolitische Initiativen im Rahmen der Vereinten Nationen Bilaterale Zusammenarbeit L15 Behindertenpolitische Initiativen im Rahmen des Auslandsschulwesens sowie im Sportbereich , um den behinderungspolitischen Austausch zu fördern
Maßnahmen können ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die internationale Zusammenarbeit , einschließlich internationaler Entwicklungsprogramme, Menschen mit Behinderungen einbezieht und für sie zugänglich ist (Art. 32, Abs. 1a)	„Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ soll verbessert werden (S. 95)	L1 Sektorvorhaben „Menschen mit Behinderungen“ , um „die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Konzepte, Strategien und Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern“ L2 Runder Tisch „Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Entwicklungszusammenarbeit“ , „zum Erfahrungs- und Informationsaustausch mit Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft“ L3 Strategie zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit

Gewährleistungen der UN-BRK (kurz)
Maßnahmen können ergriffen werden, um den Aufbau von Kapazitäten zu erleichtern und zu unterstützen, unter anderem durch den Austausch und die Weitergabe von Informationen, Erfahrungen, Ausbildungsprogrammen und vorbildlichen Praktiken (Art. 32, Abs. 1e)
Maßnahmen können ergriffen werden, um die Forschungszusammenarbeit und den Zugang zu wissenschaftlichen und technischen Kenntnissen zu erleichtern (Art. 32, Abs. 1c)
Maßnahmen können ergriffen werden, um technische und wirtschaftliche Hilfe zu leisten, unter anderem durch Erleichterung des Zugangs zu zugänglichen und unterstützenden Technologien und ihres Austauschs sowie durch Weitergabe von Technologien. (Art. 32, Abs. 1d)

Übergreifende Ziele laut Haupttext	NAP-Maßnahmen und -Ziele
	<p>L4 Verstärktes Aufgreifen des Themas Behinderung in der Personalentwicklung des BMZ</p> <p>L6 Inklusive Gestaltung von „weltwärts“, um „den Arbeitsmarkt der Entwicklungszusammenarbeit für Menschen mit Behinderungen zu öffnen“</p> <p>L7 Einrichtung einer Anlaufstelle für das Thema Behinderung und Entwicklung, um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern</p> <p>L8 BMZ-Forschungsvorhaben zu Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern, um „zu einer verbesserten Datenlage“ beizutragen und „damit die Implementierung von Inklusion“ zu befördern.</p>